

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

UNE LECTURE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE BRÉSILIENNE
SOUS L'ANGLE DE L'APPROCHE ÉTATIQUE

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
ALESSANDRA DE LIMA NEVES

JUIN 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je suis très heureuse d'être rendue à la rédaction de cette page de mon mémoire. Ceux qui m'ont suivie de près ou de loin savent que cette étape de ma vie est loin d'avoir été simple à traverser. Aujourd'hui, maintenant que je peux finalement dire que c'est fait, je regarde en arrière et je constate combien j'ai grandi dans tout ce processus. C'est avec beaucoup d'émotion que je pense aux remerciements que j'aimerais faire aux personnes qui sont, avec moi, les responsables de cet accomplissement.

Je tiens à remercier tout d'abord et de tout mon cœur ma famille et mes amis, dont le l'appui moral m'a été essentiel pendant toute cette longue période. Toutes mes réussites sont des réussites pour eux aussi. Concernant le soutien scientifique, je remercie avec beaucoup de tendresse mes « pères », « mère » et « frères » du centre de recherche qui m'ont encouragée et apporté des précieux conseils lorsque j'en ai eu besoin : Mathieu Arès, Sylvain Turcotte, Gérald Cadet, Michèle Rioux, Sylvain Zini, Éric Jasmin et Justin Massie. Je dois remercier spécialement le « père » le plus persévérant et patient de tous à mon égard, mon directeur, Christian Deblock.

Finalement, j'aimerais dédier ce mémoire à une personne en particulier. Elle m'accompagne depuis très longtemps dans mes démarches académiques et comprend plus que n'importe qui la signification de cet accomplissement dans mon cheminement de vie. Pour cette raison et pour des milliers d'autres ce mémoire est dédié à Nicole de Sève.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| LISTE DES TABLEAUX..... | v |
| LISTE DES GRAPHIQUES..... | vi |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS..... | vii |
| RÉSUMÉ..... | ix |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| L'approche étatique comme grille de lecture de la politique commerciale.... | 3 |
| L'approche étatique appliquée à l'étude de la politique commerciale brésilienne..... | 10 |
| CHAPITRE I | |
| LA CONSTRUCTION DE L'AUTONOMIE ÉTATIQUE BRÉSILIENNE À TRAVERS LA CONSOLIDATION DE SA POLITIQUE COMMERCIALE..... | 14 |
| 1.1 La vision pragmatique d'avant 1930..... | 14 |
| 1.2 L'État développementaliste, première phase (1930-1945)..... | 18 |
| 1.3 L'État développementaliste, deuxième phase (1945-1979)..... | 24 |
| 1.4 La crise de l'État développementaliste..... | 33 |
| 1.5 Rupture et continuité : ouverture économique vs contrôle décisionnel.... | 40 |
| 1.6 Le Brésil de Cardoso et Lula..... | 44 |
| 1.7 Conclusion..... | 52 |
| CHAPITRE II | |
| DE L'AUTONOMIE ÉTATIQUE AU NIVEAU NATIONAL : LE CAS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES..... | 55 |
| 2.1 Les relations État/secteur privé..... | 56 |
| 2.2 L'Itamaraty..... | 64 |

| | |
|---|-----|
| 2.3 La Cacex..... | 69 |
| 2.4 La Camex..... | 75 |
| 2.5 Les négociations commerciales..... | 78 |
| CHAPITRE III | |
| L'AUTONOMIE EXERCÉE AU NIVEAU INTERNATIONAL : LES CAS DU MERCOSUR ET DE L'OMC..... | 87 |
| 3.1 Le Mercosur et l'Amérique du Sud..... | 90 |
| 3.2 Le multilatéralisme et l'OMC..... | 107 |
| 3.3 Conclusion..... | 118 |
| CONCLUSION..... | 119 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 122 |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|--|----|
| Tableau 1.1 : La structure du commerce brésilien (%)..... | 35 |
| Tableau 1.2 : Balance commerciale et dette extérieure : Brésil 1960-1988 (milliards \$)..... | 36 |
| Tableau 1.3 : Indicateurs économiques du Brésil par rapport à l'extérieur (1994-1998)..... | 50 |
| Tableau 3.1 : L'évolution du commerce intra-Mercosur selon les exportations totales du bloc (%)..... | 92 |
| Tableau 3.2 : La croissance des exportations du Mercosur intra et extra zone selon des périodes sélectionnées (%)..... | 92 |

LISTE DES GRAPHIQUES

| | |
|--|----|
| Graphique 1.1 : La balance commerciale brésilienne (1990-2000)..... | 45 |
| Graphique 1.2 : Les privatisations au Brésil par secteur (%)..... | 48 |
| Graphique 1.3 : Taux de croissance du PIB brésilien par décennies..... | 53 |
| Graphique 3.1 : L'évolution du commerce intra-Mercosur selon les exportations totales du bloc (%)..... | 94 |
| Graphique 3.2 : Exportations et importations brésiennes vis-à-vis le Mercosur (1995-2006)..... | 96 |
| Graphique 3.3 : La part du Mercosur dans le commerce brésilien (1995-2006)..... | 97 |

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ABAG : Association brésilienne de l'agrobusiness

ALADI : Association latino-américaine de développement et d'intégration

ALALE : Association latino-américaine de libre-échange

ALÉNA : Accord de libre-échange nord-américain

AMNA : Accès aux marchés pour les produits non agricoles

BID : Banque Interaméricaine de Développement

CACEX : Carteira de Comércio Exterior

CAMEX : Chambre de Commerce Extérieur de la Présidence de la République

CEB : Coalition Entrepreneuriale brésilienne

CEPAL : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes

CNA : Confédération Nationale de l'Agriculture

CNI : Confédération Nationale des Industries

CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

CONCEX : Conseil de Commerce Extérieur

CSN : Communauté Sud-américaine de Nations

CUT : Centrale Unique des Travailleurs

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

GICI : Groupe interministériel de travail sur le commerce international de marchandises et de services

IEDI : Institut d'Études sur le Développement Industriel

ISI : Industrialisation par substitution des importations

MEFP : Ministère da Economia, Fazenda e Planejamento

MERCOSUR : Marché commun du sud

MIC : Ministère de l'Industrie et du Commerce

MRE : Ministère des Affaires étrangères brésilien

OCB : Organisation des Coopératives brésiliennes

OIT : Organisation internationale du travail

OMC : Organisation mondiale du commerce

OPA : Opération Panaméricaine

PEI : Politique étrangère indépendante

PIB : Produit intérieur brut

REBRIP : Réseau Brésilien pour l'Intégration des Peuples

R&D : Recherche et développement

SECEX : Secrétariat de commerce extérieur

SENALCA : Secrétariat National de la ZLÉA

SEPRO : Service de promotion et d'expansion commerciale du Brésil

SPG : Système de préférences généralisé

TEC : Tarif extérieur commun

ZLÉA : Zone de libre-échange des Amériques

II PND : Deuxième Plan National de Développement

RÉSUMÉ

Cet essai est, avant tout, une lecture de la politique commerciale brésilienne selon l'angle de l'approche étatique. L'examen de l'évolution de la politique commerciale du Brésil et, depuis 1990, l'examen des négociations commerciales engagées au niveau régional et multilatéral, révèlent que l'État brésilien, représenté par ses institutions, poursuit la recherche de son développement à partir de deux critères principaux : une plus grande insertion dans l'économie internationale et le maintien de son autonomie. Sur le plan national, cette autonomie est assurée par le caractère insulaire des institutions responsables de la formulation des politiques commerciales et étrangère. Sur le plan international, cette autonomie est recherchée à travers la stratégie d'insertion poursuivie par l'Itamaraty qui, autant dans le contexte des rapports avec l'Amérique du Sud que dans le cadre des négociations à l'OMC, évoquent une visible subordination de la politique commerciale brésilienne aux déterminants de la politique étrangère.

Mots-clés : Brésil, politique commerciale, négociations commerciales, Cacex, Camex, Itamaraty, approche étatique.

INTRODUCTION

Le Brésil affiche depuis toujours une participation marginale dans les flux du commerce international en raison d'un choix historique pour un développement tourné vers l'intérieur. Il démontre, depuis quelques années, une plus grande interaction commerciale avec le monde. En réalité, quelques caractéristiques de l'évolution économique du Brésil révèlent que cela ne constitue pas un changement radical de paradigme. C'est plutôt, en partie, la conséquence du désir très ancien de l'élite brésilienne, constituée d'une « communauté de politique étrangère », de voir le Brésil devenir un acteur incontournable du système international. En ce sens, toutes les actions de la diplomatie brésilienne, représentée par l'Itamaraty¹, viseraient la reconnaissance internationale du Brésil dans le but ultime de contribuer au projet de développement national. C'est de cette manière que le commerce, toujours considéré comme un élément intrinsèque au développement économique brésilien, serait lié de façon permanente aux orientations de la politique étrangère brésilienne, et ce, principalement depuis que les négociations commerciales internationales ont gagné autant d'espace dans l'ordre du jour de la politique commerciale brésilienne.

D'un côté, la politique commerciale brésilienne a toujours été guidée par le souci de garantir que le commerce puisse procurer les ressources nécessaires au développement. D'où la priorité accordée aux exportations et à la protection du marché interne. D'un autre côté, la perception de la politique étrangère comme un instrument de développement national est largement partagée par l'élite brésilienne. En conséquence, le commerce, lorsqu'il est géré par les architectes de la politique

¹ L'expression « Itamaraty » est utilisée pour désigner le Ministère des Affaires étrangères brésilien. Itamaraty provient du nom de l'établissement qui accueillait cet organe à Rio de Janeiro (la première capitale brésilienne) et à Brasilia (actuelle capitale du Brésil), le « Palais Itamaraty ».

étrangère, reçoit une attention stratégique considérable. Toutes ces idées se répercutent très clairement dans l'examen de la position brésilienne dans les négociations commerciales, que ce soit au niveau hémisphérique, régional ou multilatéral.

Les déterminants de la participation du Brésil dans les différents forums de négociations commerciales correspondent beaucoup plus à une vision de la diplomatie brésilienne quant à la place qu'il devrait occuper dans le monde, qu'à des considérations d'ordre strictement économique. En effet, c'est depuis l'élaboration des principes fondateurs de la diplomatie brésilienne au début du XX^e siècle que le multilatéralisme constitue la voie par laquelle le pays doit évoluer dans le système international. Cela explique l'importance de sa participation assidue à des forums et à des régimes internationaux, notamment dans le domaine commercial.

L'examen de l'évolution de la politique commerciale du Brésil et, depuis 1990, l'examen des négociations commerciales engagées sur plusieurs fronts, révèlent que l'État brésilien dispose d'un fort degré d'autonomie sur le plan national en ce qui concerne la formulation de sa politique commerciale et, plus précisément, de sa stratégie de négociation dans les différents forums internationaux. Au niveau national, malgré le passage à une politique commerciale plus ouverte et le changement institutionnel occasionné par le débat sur les négociations hémisphériques, nous n'avons pas observé de bouleversement significatif affectant les caractéristiques essentielles de la gestion étatique de la politique commerciale. Si, d'une part, le nouveau contexte a favorisé le renforcement du dialogue État/secteur privé, d'autre part, les implications de cela demeurent limitées et n'ont pas d'incidence prépondérante sur la position négociatrice brésilienne. Cette dernière est traditionnellement définie par l'Itamaraty en accord avec le gouvernement en place. De plus, le passage du gouvernement Cardoso vers celui de Lula est accompagné

d'un changement d'orientation de la politique commerciale brésilienne. Cela confirme, au plan international, la capacité de l'État à appliquer sa politique commerciale selon ses propres préférences.

L'approche étatique comme grille de lecture de la politique commerciale

Ce travail est un *essai* qui se veut, avant tout, une lecture de la politique commerciale brésilienne sous l'angle de l'approche étatique. Nous reconnaissons l'existence et la pertinence d'autres grilles de lecture appliquées dans le domaine de la politique commerciale des États, dont l'approche pluraliste, mais nous jugeons que, malgré les limites de l'approche étatique, elle nous offre les outils les plus essentiels pour la compréhension de notre sujet.

L'analyse de la politique commerciale brésilienne est un thème complexe. D'une part, la notion de « politique commerciale » comporte initialement un fort degré de complexité dû son impact dans la vie économique et politique du pays et à son terrain d'application qui s'étend du niveau national au niveau international. D'autre part, la notion de « Brésil », en rapport avec le concept de politique commerciale, soulève cette complexité du point de vue domestique. Il s'agit d'apporter à l'analyse les spécificités du cas brésilien, le poids de son histoire économique et de la dynamique sociale et politique qui déterminent les chemins empruntés par le Brésil.

L'approche pluraliste, de son côté, s'intéresse aux déterminants internes de la politique étrangère des États en prenant comme postulat l'idée selon laquelle ce sont les acteurs sociaux qui façonnent les politiques et les préférences de l'État. Ainsi, plusieurs éléments de la société sont observés aux fins de l'analyse, dont principalement les groupes d'intérêt, les médias, l'opinion publique et aussi la

structure de la société en général². Selon cette approche, « l'explication de la politique économique étrangère d'un État se trouve dans la lutte permanente entre les différentes forces sociales ou groupes politiques internes. En ce sens, ni les fonctionnaires de l'État ni les institutions ne jouent un rôle autonome ou d'intervention significative pour déterminer la politique nationale »³. L'État est considéré comme un acteur neutre, dont le rôle principal serait simplement de transmettre les préférences des acteurs sociaux. Appliquée au domaine des politiques commerciales, l'approche pluraliste défend l'idée que le degré de protectionnisme ou d'ouverture est déterminé par les exigences des différents groupes de pression. Plusieurs auteurs défendent cette prémisse et évaluent, dans des cas d'études distincts, l'implication des actions des groupes sur la politique commerciale des pays en question. Les versions le plus raffinées des approches centrées sur la société acceptent néanmoins que l'État soit un acteur qui, sous certaines conditions, est capable d'infléchir l'orientation des politiques publiques et qu'il n'agit pourtant pas simplement en tant qu'intermédiaire des décisions prises par les groupes.

Selon notre optique, par le fait même d'être en mesure de favoriser certains groupes au détriment d'autres, l'État prouve qu'il est un décideur politique, pouvant parfois défaire la théorie selon laquelle pouvoir économique (des groupes) équivaut nécessairement à pouvoir politique. De plus, l'approche pluraliste ne peut pas nier le fait que, pris individuellement, l'État a plus de ressources que n'importe quel autre acteur social et qu'il est, à la rigueur, le seul à pouvoir légitimement avoir recours à la force pour imposer ses propres politiques. Lorsque nous étudions le cas brésilien, il

² FORTIN, Jean-François, « Analyse de la politique commerciale. État des travaux », In *Études Internationales*, vol. XXXVI, no 3, septembre 2005, p.342.

³ IKENBERRY, John G., LAKE, David A. et MASTANDUNO, Michael, (dir.), "Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy", In *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1988, p.7.

* Toutes les citations contenues dans ce travail provenant de textes de langue autre que le français ont été traduites librement par moi.

devient clair pour nous que le pouvoir de l'État, que l'on vérifie dans plusieurs domaines, se fait également présent dans le domaine commercial.

Pour ces raisons, nous utiliserons l'approche étatique comme grille d'analyse de notre étude. L'accent sera mis sur la place qu'occupe l'État en tant qu'acteur politique et social. Contrairement à l'approche pluraliste, qui privilégie les individus et/ou groupes dans une société, nous réserverons la première place à l'État brésilien et à ses institutions qui sont, selon nous, les principaux architectes de la politique commerciale brésilienne. Ce choix s'appuie sur une étude comparative entre les analyses étatiques et les analyses pluralistes⁴ appliquées sur le domaine de la politique commerciale. La supériorité du point de vue étatique, malgré ses limites, réside principalement dans le fait que contrairement aux approches pluralistes ou même systémiques, il s'intéresse aux composantes de la « boîte noire », que représente l'État dans l'analyse des relations internationales, incluant l'analyse des relations commerciales internationales.

Lorsque nous étudions l'État, nous devons tenir compte des structures qui ont été construites et acquises tout au long de son évolution historique. Par conséquent, il faut accorder une place privilégiée aux institutions qui composent ces structures. Selon l'approche étatique, les structures étatiques sont historiquement déterminées et reflètent les idées de base des décideurs présents au moment de la création de ces

⁴ Parmi les analyses pluralistes des politiques commerciales, nous soulignons : a) pour le cas brésilien voir : CAVALCANTI FERREIRA, Pedro, "Grupos de Interesse, Determinantes da Política Comercial, e Produtividade Industrial", Fundação Getulio Vargas, 2002; PRESTO SANTANA, Helton R., "Grupos de interesse e a política externa brasileira para a ALCA", in *Contexto Internacional*, vol 23, no 1, janv-juin 2001, pp. 167-196; b) pour le cas américain ou européen voir : GOUREVITCH, Peter, «International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty. Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896 », In *Journal of Interdisciplinary History*, vol. VIII, no 2, 1977, pp. 281-313; ALMOND, Gabriel, *The American People and Foreign Policy*, New York, Praeger, 1960; MILNER, Helen, « Trading Places. Industries for Free Trade », In *World Politics*, vol. 40, no 3, 1988, pp. 350-376; c) pour une base théorique de l'approche pluraliste, voir : OLSON, Mancur, *La logique de l'action collective*, 1965.

mêmes structures⁵. March et Olsen définissent ces structures comme « un ensemble d'institutions, règles de comportement, normes, rôles, dispositions physiques, immeubles et archives, qui sont relativement invariants aux remplacements des individus et relativement résilientes aux préférences idiosyncrasiques et expectatives des individus »⁶. Ces structures confèrent à l'État un pouvoir d'autonomie par rapport à d'autres acteurs sociaux, lui octroyant la capacité de déterminer des politiques selon ses propres objectifs. Cela fait de l'État un acteur incontournable, sans lequel les marchés ou les institutions de la société moderne ne peuvent pas fonctionner. Suivant cette logique, les approches étatiques soutiennent que les préférences de l'État ne sont pas le reflet des volontés individuelles. Elles sont plutôt déterminées par les structures sociales en place, ce qui inclue les institutions et l'appareil bureaucratique.

Par ailleurs, il faut se rappeler que les États ne sont pas égaux, que leurs structures et leurs rapports avec la société varient sensiblement d'un pays à l'autre. Des types différents de structures créent des capacités d'actions distinctes et définissent donc la gamme des rôles que l'État pourrait jouer⁷. Les États se situent à des stades différents de développement et ne partagent pas le même degré d'autonomie vis-à-vis leur propre société. La détermination de ce degré d'autonomie est fondamentale pour comprendre comment l'État définit ses propres préférences, voire ses propres stratégies, notamment dans le domaine commercial.

Cette vision de la dynamique des décisions politiques axées sur l'État, nous renvoie à deux principaux volets de recherche. Le premier focalise sur l'aspect bureaucratique

⁵ GOLDSTEIN, Judith, The State and American Foreign Economic Policy, In *International Organisation: Ideas, Institutions and American Trade Policy*, vol. 42, no 1, hiver 1988, pp.179-217.

⁶ MARCH, James G. et OLSEN, Johan P. (1984), «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, no 78, p. 741.

⁷ EVANS, Peter, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995.

du fonctionnement de l'État, le deuxième se consacre surtout à l'étude des institutions en place. Dans le premier cas, il ne s'agit pas de redonner une place privilégiée à l'individu dans le choix des préférences de l'État, mais de voir comment l'aspect organisationnel de l'État, à travers le fonctionnement de sa bureaucratie, arrive à maintenir une cohésion et une cohérence nécessaires à l'accomplissement de son rôle, et cela, malgré le va-et-vient des bureaucrates. C'est ce que nous vérifions précisément dans la bureaucratie brésilienne lorsque nous nous penchons sur le rôle et le fonctionnement de l'Itamaraty. Comme Peter Evans nous le rappelle, cette cohérence corporative est responsable d'assurer à l'État un certain degré d'autonomie. Celle-ci est recherchée surtout par des États en quête de transformations profondes comme c'est le cas, notamment, des transformations industrielles dans les pays en développement. Dans le cas du Brésil, cette cohérence a été retrouvée, d'une part, dans la centralisation des questions de commerce extérieur aux mains d'une seule institution, la *Cacex*, lors de la période de l'industrialisation accélérée et, d'autre part, dans la défense des intérêts commerciaux brésiliens vis-à-vis l'étranger aux mains d'une autre institution très autonome, l'Itamaraty.

Dans le deuxième cas, lorsque nous étudions les institutions plus en détail, l'idée d'autonomie cède la place aux idées d'imperméabilité, de tradition et de continuité. Sur le plan théorique c'est le néo-institutionnalisme historique, comme partie intégrante de l'approche étatique, qui répond le mieux aux questions sur le rôle des institutions. Tout d'abord, le néo-institutionnalisme historique se distingue de l'institutionnalisme traditionnel dans le sens où il va plus loin dans l'analyse des institutions. Si, auparavant, on se limitait à décrire les institutions, maintenant il semble fondamental de connaître leur configuration, leur fonctionnement. Les institutions sont perçues comme étant beaucoup plus qu'un intermédiaire entre les politiques et les intérêts des acteurs. Elles seraient plutôt les éléments clés dans la

détermination des politiques publiques⁸. L'approche néo-institutionnelle s'intéresse principalement aux domaines de la politique économique et de la politique sociale et examine dans quelle mesure les luttes politiques sont influencées par l'environnement institutionnel dans lequel elles ont lieu.

Il y a quatre postulats à la base de cette approche. Premièrement, la structure de règles et de routines qui institutionnalise l'action des individus et des groupes varie d'un pays à l'autre. Deuxièmement, ces règles sont le résultat de l'expérience historique de chacun des pays analysés. Troisièmement, ces règles peuvent être responsables de l'établissement de l'ordre, mais peuvent aussi être source de conflits, notamment dans le cas de l'application de ces règles. Quatrièmement, le maintien des règles et des routines dépend de la confiance accordée par les acteurs aux institutions. Cette confiance est à la base de l'autorité dont dispose l'Itamaraty pour définir l'orientation de la politique étrangère brésilienne et, notamment, sa position dans les négociations commerciales.

De plus, l'approche néo-institutionnelle nous permet d'examiner la dynamique des structures institutionnelles et la manière par laquelle ces structures définissent et contraignent les acteurs sociaux et gouvernementaux. L'appareil institutionnel est perçu comme le résultat de la convergence de forces historiques qui définissent et redéfinissent la structure organisationnelle de l'État. Les structures institutionnelles se réfèrent aux caractéristiques organisationnelles des groupes, aux normes et aux règles qui guident la relation entre les acteurs⁹. Selon Peter Hall, qui défend ce même point de vue¹⁰, l'organisation fait beaucoup plus que transmettre les préférences d'un

⁸ IKENBERRY, John G., "The State and American Foreign Economic Policy", *Conclusion: An institutional Approach to American Foreign Economic Policy*, In *International Organisation* vol. 42, no 1, hiver 1988, pp.179-217.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ HALL, Peter, *Governing the Economy, The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986.

groupe en particulier. Elle peut même, en dernière instance, modifier ces préférences. Par contre, il faut admettre qu'une fois établies les structures institutionnelles sont difficiles à changer même lorsque les forces sociales continuent à évoluer. Une observation empirique des changements organisationnels qui ont réussi, révèle qu'ils ont souvent eu lieu en temps de crise, sinon en temps de guerre. Pour toutes ces raisons, nous réservons une place privilégiée au rôle des institutions brésiliennes dans la définition des stratégies de développement du Brésil qui incluent, entre autres, sa stratégie commerciale. Un survol de l'évolution de la politique commerciale brésilienne confirme jusqu'à quel point les institutions survivent à travers le temps et même après la fin du mandat qui prévalait à leur origine.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'analyse des politiques commerciales, nous convenons que cela implique nécessairement l'observation des sphères domestiques et internationales. Il s'agit effectivement d'un « jeu à deux niveaux », pour reprendre l'expression de Putnam. « Il est acquis généralement que les politiques étrangères réussies, qui ont une influence réelle sur les négociations commerciales, sont celles qui amènent des résultats positifs dans le domaine des politiques publiques internes. De la même manière, les politiques publiques réussies renforcent la position négociatrice brésilienne¹¹ ». En d'autres termes, nous ne pouvons pas comprendre la position qu'adopte le Brésil dans les négociations commerciales internationales sans comprendre ses motivations d'ordre interne. Ces motivations, qui découlent des multiples aspects de la vie politique, économique et même sociale du pays, ont été construites à travers son histoire. En ce sens, lorsqu'il s'agit d'expliquer, par exemple, les mesures protectionnistes d'un État comme le Brésil, au-delà de l'importance de les situer dans le contexte du commerce international, il est nécessaire de comprendre les mécanismes de décisions internes, voire les mécanismes

¹¹ OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina; CÂNDIA VEIGA, Joao Paulo, "Politica Externa e Negociações Internacionais", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 87, juin 2006.

de formulation de ces politiques, mais aussi de comprendre les idées qu'incarnent les institutions qui sont au centre des décisions.

L'approche étatique appliquée à l'étude de la politique commerciale brésilienne

Certaines idées sont effectivement à la base du comportement du Brésil dans les négociations internationales menées par l'Itamaraty. Elles ont été très tôt enracinées dans la culture de cette institution responsable de la définition des politiques étrangère et commerciale brésilienne. La construction du caractère autonome de ces politiques trouve ses racines, d'une part, dans les choix historiques des gouvernements qui se sont succédés, et d'autre part, dans la représentation institutionnelle des intérêts nationaux. Dans le champ des relations commerciales, cette représentation revient à l'Itamaraty, cette institution qui défend depuis longtemps l'idée d'un Brésil uni, intègre, fort et respecté. La primauté donnée à la recherche du renforcement de ces caractéristiques a vraisemblablement été héritée de la figure emblématique de la diplomatie brésilienne : le Barão do Rio Branco¹². Il revient à ce personnage, entre autres, d'avoir élaboré le concept d'affirmation de la « raison d'État » en tant que l'un des principes fondateurs de la gestion de l'Itamaraty. Depuis lors, l'identification des objectifs et des intérêts du Brésil se réalise selon une idée de supériorité des questions d'État sur les aspects circonstanciels souvent reliés au caractère muable des gouvernements, des groupes partisans et des hommes politiques¹³. Le Barão do Rio Branco a également transmis

¹² Lors d'un discours prononcé au Club Naval, le 1er décembre 1902, le jour de son arrivée à Rio de Janeiro pour occuper son poste au Ministère, le Barão do Rio Branco a affirmé qu'il "arrivait pour servir le pays, celui que tous désiraient voir uni, intègre, fort et respecté".

¹³ WEHLING, Arno, « Visão de Rio Branco – o homem de estado e os fundamentos da sua politica », MRE.

En ligne:

<http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/Bar%C3%A3o%20do%20Rio%20Branco/Arno%20Wehling.doc>

son adhésion à la *realpolitik*, considérant qu'il fallait comprendre la situation objective de chaque situation et voir la politique comme « la science des possibilités à considérer », au même sens donné par Bismarck. C'est probablement en agissant de la sorte qu'il a réussi de manière remarquable à résoudre les problèmes liés à la délimitation des frontières du Brésil au tout début du XX^e siècle. De plus, en qualité d'historien et diplomate, le Barão do Rio Branco a toujours été un fin connaisseur de l'évolution des États européens. L'usage d'une politique de pouvoir et de prestige, déjà présent dans la diplomatie européenne, fut incorporé dans le contexte du Ministère des Affaires étrangères brésilien à cette époque. L'image de prestige au niveau national et international attribuée à l'Itamaraty actuellement a donc pris racine à l'époque de la gestion de Rio Branco. Finalement, parmi l'une des plus grandes contributions de ce diplomate à l'Itamaraty, nous devons mentionner le respect de l'autonomie de la politique étrangère brésilienne, celle-ci étant la représentante des plus grands intérêts de la nation et de l'État, et par voie de conséquence, étant considérée supérieure à la politique domestique.

Beaucoup de l'héritage du Barão do Rio Branco demeure aujourd'hui et guide les initiatives de l'Itamaraty. Par contre, sur cette dernière contribution, il y a matière à débat, étant donné que la coopération entre l'Itamaraty et les gouvernements provoque des changements d'orientation dans la politique étrangère qui ont des incidences très claires sur la stratégie commerciale poursuivie par le Brésil. Cela dit, lorsque nous considérons l'État comme étant l'union des forces des gouvernements et des institutions étatiques, comme l'Itamaraty, nous constatons qu'il y a eu effectivement, au fil des ans, le souci de développer une politique économique permettant au Brésil de conserver son autonomie en matière de politique étrangère et commerciale, premièrement à l'égard de la société et deuxièmement vis-à-vis des autres États. En ce sens, cette attitude se vérifie autant au niveau national qu'au niveau international.

Dans le premier chapitre de cet essai, nous jugeons important de revenir sur l'un des postulats de l'approche néo-institutionnelle (connue également sous le nom d'institutionnalisme historique), selon lequel les règles, les normes et les lois mêmes, sont le résultat de l'évolution historique spécifique à chaque État. Pour cette raison, il nous serait impossible de faire une étude de la politique commerciale brésilienne sans revoir les grandes lignes qui ont forgé les caractéristiques de cette politique dans le monde actuel. Nous observons qu'il y a une prédominance historique du principe de l'autonomie étatique dans la construction et la consolidation des politiques économiques et commerciales. Nous observons également que, malgré le passage des différents gouvernements, quelques uns très éloignés idéologiquement des autres, le Brésil semble vouloir atteindre des objectifs qui ne changent pas au fil des ans. Certains principes fondateurs de l'identité nationale perdurent et forgent les actions de chacun des gouvernements, malgré leur appartenance partisane et malgré le contexte international en constant changement.

Le deuxième chapitre cherche à expliquer comment cette autonomie, construite et protégée au fil des années, s'exprime au niveau national. L'examen de la politique commerciale brésilienne révèle la prédominance de deux institutions étatiques : la Cacex et l'Itamaraty. La première (qui plus tard devient la Camex), est responsable des questions de commerce extérieur et, la deuxième est l'organe qui a préséance sur les négociations commerciales internationales menées par le Brésil. C'est à travers le fonctionnement de ces deux institutions, impliquant leur interaction avec le secteur privé, que nous observons ce que signifie l'autonomie étatique en termes pratiques. Le cas du processus décisionnel menant à la position négociatrice brésilienne dans les forums internationaux est très illustratif de cette centralisation.

Le troisième chapitre doit être associé à l'idée exposée plus haut selon laquelle, lorsqu'il s'agit de l'analyse des politiques commerciales nous devons nécessairement nous pencher sur l'observation des sphères domestiques et internationales. Dans cette partie, nous nous concentrerons sur le volet international de ce « jeu à deux niveaux ». Encore une fois, l'idée qui guide les démarches de la diplomatie brésilienne est celle de la sauvegarde de l'autonomie brésilienne. Pour illustrer la détermination du Brésil à atteindre son objectif de sauvegarder sa marge d'autonomie, et ce, en dépit du contexte international actuel d'interdépendance accrue, nous nous abordons deux cas précis : le Marché Commun du Sud (le Mercosur) et l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC). Ces derniers constituent, en effet, les deux espaces de négociation les plus privilégiés par l'Itamaraty. Nous observons qu'actuellement, malgré l'élection d'un Président issu de la gauche brésilienne représentée par le Parti des Travailleurs, les grandes lignes de la politique commerciale demeurent inchangées, ce qui s'explique par la subordination des négociations commerciales aux impératifs de la politique étrangère. La question que nous nous posons et qui demeurera peut-être sans réponse, est celle de savoir jusqu'à quel point cette obsession pour l'autonomie est-elle compatible avec les transformations du monde actuel?

Sur le plan méthodologique, nous avons travaillé avec des documents provenant de sources gouvernementales, les discours et analyses officiels et la littérature spécialisée dans le domaine. Les statistiques proviennent soit de banques de données officielles soit d'ouvrages, articles, ou documents officiels.

CHAPITRE 1

La construction de l'autonomie étatique brésilienne à travers la consolidation de sa politique commerciale

1.1. La vision pragmatique d'avant 1930

Le mot « Brésil », synonyme de « bois de braise », nous renvoie au contexte de la formation économique de ce pays qui, au départ, n'avait d'autre fonction que d'être un fournisseur de matières premières pour les pays européens. Tenir compte du fait que le Brésil a été une colonie d'exploitation est fondamental pour comprendre le modèle économique prédominant dans ce pays pendant près de quatre siècles¹⁴. En effet, le commerce brésilien a été essentiellement tourné vers l'extérieur jusqu'au XX^e siècle, ou plus précisément jusqu'aux années 1930, lorsqu'on a procédé à un changement de l'orientation des prémisses du développement national.

L'histoire économique brésilienne démontre que, malgré la prédominance de cette ouverture commerciale, la pensée protectionniste ou même l'application concrète de celle-ci s'est manifestée à quelques occasions au cours de cette longue période. Ainsi, afin de comprendre pourquoi le Brésil a opté pour une politique officiellement protectionniste dans les années 1930, nous allons revoir quelques moments de l'Histoire qui démontrent ce penchant pour le protectionnisme.

Au Brésil, nous pouvons détecter la présence d'une pensée protectionniste dès le début du XIX^e siècle. À cette époque, les relations coloniales formelles entre le Brésil et le Portugal faisaient place à des relations coloniales informelles entre le Brésil et la

¹⁴ Nous nous référons ici à la période entre la colonisation du Brésil par les Portugais en 1500 et l'émergence d'une véritable orientation protectionniste, seulement à partir de 1930.

nouvelle puissance hégémonique européenne, la Grande-Bretagne. « En effet, si le Brésil a réussi à se séparer du Portugal en 1822, il mit plusieurs dizaines d'années à écarter la tutelle que l'Angleterre maintenait sur lui grâce à de solides accords internationaux¹⁵ ». La mise en place d'un régime de quasi-libre-échange imposé par les Britanniques allait provoquer, au cours des années précédant l'indépendance, une forte réaction protectionniste au pays. C'est ainsi que, très tôt, on a vu émerger au Brésil une « vision macroéconomique », c'est-à-dire « la conscience du fait que la politique de commerce extérieur déterminait les structures économiques, ayant la force de les maintenir archaïques, primitives et agricoles, ou, à l'opposé, de déclencher la modernisation industrielle.¹⁶ » Mais cette vision allait prendre beaucoup de temps pour se consolider.

En conséquence de l'appui politique de l'Angleterre aux démarches pour l'indépendance brésilienne, le gouvernement anglais allait bénéficier d'une position exceptionnellenent forte vis-à-vis du gouvernement brésilien. Ainsi, « par le traité de 1827, le gouvernement brésilien¹⁷ reconnut à l'Angleterre la position de puissance privilégiée et accepta de restreindre son pouvoir de décision dans le domaine économique.¹⁸ » Cette réalité allait se transformer au fur et à mesure que l'unité territoriale et l'indépendance politique se solidifieraient. En même temps que les privilèges accordés à l'Angleterre commençaient à provoquer des difficultés économiques, la base agricole du pays se transformait et le café prenait une importance de plus en plus grande dans l'économie nationale. L'ascension du café comme produit agricole principal allait contribuer fortement au rapprochement entre

¹⁵ FURTADO, Celso, *La formation économique du Brésil: de l'époque coloniale aux temps modernes*, France, Publisud, 1998, 2ième édition, p.38.

¹⁶ CERVO, Amado Luiz, "Politica de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, no 40, vol 2, 1997, p.6.

¹⁷ En réalité, le traité fut signé par l'empereur en dehors de toute consultation des chambres.

¹⁸ FURTADO, Celso, *La formation économique du Brésil: de l'époque coloniale aux temps modernes*, France, Publisud, 1998, 2ième édition, p.39.

le Brésil et les États-Unis et à l'émergence d'une certaine solidarité continentale contribuant à une plus grande indépendance vis-à-vis de l'Angleterre¹⁹.

Les années qui vont de l'Indépendance (1822) jusqu'à la Proclamation de la République (1889) sont marquées par une grande oscillation entre protectionnisme et libre-échange. Souvent, les dirigeants optaient pour une vision plus pragmatique, appliquée au cas par cas. D'un côté, certaines mesures renforçaient le protectionnisme comme la mise en place en 1844 d'un « tarif protecteur », mais, d'un autre côté, les demandes des intérêts agro-exportateurs demeuraient fortement représentées au plus haut niveau gouvernemental et contribuaient au maintien de l'ouverture.

La tendance pour les intérêts agricoles allait être renforcée peu de temps après la Proclamation de la République, lorsque s'est initiée la période des gouvernements dirigés par les premiers présidents civils du Brésil. De 1894 à 1930, la politique brésilienne a été dominée par l'alternance de présidents provenant des deux États les plus riches du pays : le São Paulo et le Minas Gerais. Les présidents étaient tous très proches de l'élite agraire de leurs États. Le São Paulo représentait les intérêts des producteurs de café et le Minas Gerais, ceux des producteurs de lait, ce qui justifie l'allusion à la « politique du café au lait²⁰ » pour caractériser la « Vieille République ».

Par contre, cette période, considérée comme étant favorable aux intérêts agro-exportateurs, a également été marquée par l'application de tarifs protectionnistes dans certains cas. L'Exécutif pouvait, selon les circonstances, appliquer des tarifs doubles, minimaux ou maximaux. Les tarifs maximaux étaient destinés aux produits importés

¹⁹ Encore dans la première moitié du XIX^e siècle, les États-Unis sont devenus le principal marché importateur de café brésilien.

²⁰ Ce terme est très connu pour désigner la période de la Première République (1889-1930). À titre de référence, voir chapitre 3 de : FAUSTO, Boris, *Historia concisa do Brasil*, Sao Paulo : Ed.USP, 2002.

des pays qui ne favorisaient pas l'entrée des produits brésiliens sur leur territoire. Les États-Unis, par exemple, ont pu bénéficier de bas tarifs étant donné qu'ils acceptaient en échange l'entrée libre du café brésilien dans leur marché. Par contre, certains pays européens devaient négocier de nouvelles modalités afin d'obtenir des tarifs minimaux. Ces derniers ont beaucoup favorisé les produits nord-américains, jusqu'au moment où les États-Unis ont décidé d'appliquer leur Emergency Tariff de 1922, une mesure hautement protectionniste²¹. Ainsi, à partir de 1923, le Brésil a décidé d'appliquer à tous les produits étrangers un même tarif minimal et a cherché à établir des accords de réciprocité, faisant valoir la clause de la nation la plus favorisée.

De manière générale, pendant toute la période de la Vieille République (1889-1930), nous avons observé une forte oscillation entre protectionnisme et ouverture. Cette réalité suggère que des nuances doivent être apportées à ce qui caractérise le plus cette période, soit la « diplomatie de l'agro-exportation ». Par exemple, le tarif Rui Barbosa de 1890, à caractère fortement protectionniste visant la fin de l'exclusivité de l'agriculture dans l'économie, allait être adopté et modifié à plusieurs reprises par le Congrès. D'autres lois tarifaires ont suivi, dont le tarif Rodrigues Alves de 1896 qui fut, à son tour, remplacé par le tarif Bernardino Campos. Celui-ci marque un important recul du protectionnisme. À partir de 1899, un certain ordre dans la politique de commerce extérieur allait s'établir avec l'adoption du tarif Joaquim Murinho qui se prolongerait jusqu'aux années 1930 avec très peu de modifications²².

Finalement, nous pouvons conclure que l'évolution de la politique commerciale brésilienne et son lien intrinsèque avec le développement économique national suggèrent très clairement un passage graduel de l'ouverture imposée vers un protectionnisme choisi. Mais c'est seulement à partir du moment où

²¹ CERVO, Amado Luiz, "Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, no 40, vol 2, 1997, p. 7.

²² *Ibid.*, p. 6.

l'industrialisation s'imposera comme modèle de développement que les politiques gouvernementales favoriseront les industriels au détriment des intérêts agro-exportateurs.

1.2. L'État développementaliste, première phase (1930-1945)

L'option explicite pour l'application d'une politique protectionniste à partir des années 1930, favorisant principalement le secteur industriel, est à la fois le produit d'un bouleversement majeur qui s'est opéré sur le plan international et la cause, au niveau national, d'un autre bouleversement : le développement industriel. D'une part, nous devons situer ce changement d'orientation dans le contexte de la crise internationale des années 1930. Celle-ci a représenté, selon Bresser-Pereira, la crise du mal fonctionnement du marché qui, à son tour, a provoqué la crise de l'État libéral, donnant lieu à l'État-Providencia dans les pays développés et à l'État développementaliste et protectionniste dans les pays en développement²³. D'autre part, le protectionnisme, ou en d'autres mots l'intervention de l'État dans les affaires commerciales, doit être compris comme une politique stratégique de développement national, dont l'apogée est l'établissement d'un État développementaliste.

Au Brésil, la naissance du modèle de l'État développementaliste coïncide avec l'arrivée au pouvoir de Getúlio Vargas en 1930. Au niveau commercial, le début de l'ère Vargas s'inscrit dans une certaine continuité dans la mesure où persiste le va-et-vient du protectionnisme, dépendamment des circonstances. Lors de cette première phase, le gouvernement Vargas a opté pour un grand pragmatisme en matière de politique commerciale. Il n'était pas de l'intérêt du Brésil, selon son gouvernement,

²³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, "A reforma do Estado dos anos 90 : logica e mecanismos de controle", dans Documentos Debate : Estado, Administración Pública y Sociedad, no. 4 , Sep., Caracas: CLAD, 1997.

de privilégier une doctrine commerciale plutôt qu'une autre. Il fallait favoriser les affaires, atteindre l'équilibre des comptes externes et promouvoir des changements structurels de l'économie nationale aux fins de l'industrialisation. Par contre, la politique de commerce extérieur prenait une direction de plus en plus protectionniste au fur et à mesure que les obstacles à l'exportation s'intensifiaient.

À cette époque, l'État a élargi énormément l'espace d'exercice de ses fonctions dans le domaine économique. Tel que mentionné plus haut, parmi les facteurs extérieurs qui l'on amené à complexifier ses tâches, il y a la crise économique internationale, obligeant l'État à trouver des réponses rapides aux impacts de la dépression, et de manière plus spécifique, au problème de la crise des prix du café, principal produit d'exportation brésilien²⁴. En effet, la crise des années 1930 est le point de départ d'un changement important dans la conduite des affaires économiques et commerciales. C'est en réponse à cette crise que le gouvernement a concentré ses efforts sur la modernisation des structures économiques du pays. Pour ce faire, le développement des industries nationales est devenu une priorité pour le gouvernement Vargas qui envisageait une plus grande dynamisation du commerce extérieur, perçu comme étant le moteur de la modernisation.

Sur le plan interne, la volonté politique de promouvoir la croissance industrielle peut être interprétée de plusieurs manières²⁵. Selon une vision pluraliste, l'industrialisation est interprétée comme la traduction des intérêts des masses urbaines à la recherche d'emplois et de revenus, ceux de la bourgeoisie nationale motivée par le développement de ses projets d'affaires et aussi ceux des Forces armées qui avaient

²⁴ MACHADO, Heloisa, « Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945-1979 », In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 46, no 1, 2003, pp.39-65.

²⁵ Il y a eu tout un débat autour de la question des origines du développement industriel brésilien. Pour connaître le débat, voir : SUZIGAN, Wilson, *Industria Brasileira, Origem e Desenvolvimento*, Sao Paulo : Ed. Hucitec-Unicamp, 2000.

des besoins matériels pour assurer leur rôle dans le domaine de la sécurité et de la défense²⁶. Selon d'autres interprétations, la démarche d'industrialisation par le Brésil de Vargas a été la réponse nécessaire à la question de la stagnation du capitalisme brésilien. Celui-ci, né avec la création d'une masse salariée provenant de l'économie caféière, dépendait de l'intégration du marché national pour s'étendre, d'où le développement de l'industrie²⁷.

Pour ce qui est du point de vue défendu ici, l'industrialisation ne peut être expliquée que par le rôle de l'État en tant que protagoniste de ce processus de transformation. Il est important de comprendre qu'à partir de la révolution de 1930, l'État représentait lui-même le renversement des intérêts des oligarchies agraires, qui avaient dominé le pays pendant quatre siècles, au profit de la classe moyenne²⁸. Afin d'appuyer la thèse de l'intentionnalité de l'État quant aux objectifs d'industrialisation, il est pertinent de se pencher sur l'analyse de Pedro Dutra Fonseca²⁹ à ce sujet. L'auteur reprend la thèse classique de Celso Furtado, selon laquelle le Brésil a été l'un des premiers pays occidentaux à sortir de la crise de 1929 en raison principalement de la politique d'intervention du gouvernement afin de promouvoir les exportations de café. Le fondement de cette affirmation n'est pas remis en question par P. Fonseca. Par contre, celui-ci déplore le fait que Celso Furtado n'ait pas perçu la croissance industrielle comme une conséquence *intentionnelle* de la politique de valorisation du café. Selon l'auteur, une preuve concrète du fait que l'État a agi de manière intentionnelle, c'est-à-dire qu'il a délibérément recherché les moyens de développer son industrie, ce sont les institutions créées ou modifiées lors de cette période.

²⁶ FONSECA, Pedro D., *Vargas : o capitalismo em construção*. Sao Paulo: Ed. Brasiliense, 1987, p.312.

²⁷ CANO, 1998.

²⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz, *Development and Crisis in Brazil, 1930-1983*, Westview Press, Inc., 1984.

²⁹ FONSECA, Pedro D., « Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930 », in *Revista de Economia Política*, vol 23, no 1, jan-mars 2003, pp.133-148.

Les signes de cette volonté étatique sont nombreux. D'abord, l'auteur mentionne les lois implantées pour soutenir les intérêts industriels, comme par exemple le Décret de mars 1931 interdisant l'importation de machines et équipements pour certains segments de l'industrie. Aussi, en 1935, l'accord commercial signé avec les États-Unis prévoyant l'importation de biens de capital pour le secteur industriel. Même si cet accord a signifié l'abaissement des tarifs pour les produits manufacturés américains importés, l'État visait surtout l'approfondissement de la croissance industrielle à travers la modification qualitative des importations, en optant pour les biens de capitaux et intermédiaires au lieu des biens de consommation. De plus, l'État a entamé une réforme tribulaire en 1934, d'orientation protectionniste, favorisant ainsi l'industrie avant que celle-ci ait pu profiter de la dévalorisation de la monnaie brésilienne.

Au-delà des mesures adoptées, il faut souligner la création de la « Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil » en 1937. « Celle-ci a marqué l'institutionnalisation d'un organe implanté spécifiquement pour la concession de crédits visant la création de nouvelles industries et l'expansion des industries déjà existantes, octroyant des prêts jusqu'à dix ans »³⁰. Cette institution est vue par certains auteurs comme l'embryon d'une nouvelle relation entre l'État et l'entrepreneuriat. Ces gestes étaient également accompagnés de discours gouvernementaux lors desquels le président Vargas affirmait constamment la nécessité de protéger l'industrie naissante. Dans ces discours, le mot « développement » était devenu synonyme d'industrialisation.

L'imminence d'une nouvelle guerre mondiale a aussi contribué à ce virage institutionnel. L'intérêt des militaires a convergé avec celui des industriels, dans

³⁰ *Ibid.*, p.142.

l'effort de fabrication d'armes, de projectiles et d'autres produits pour la guerre. Les richesses du sol brésilien sont devenues objets d'attention et ont provoqué une révision des lois concernant les propriétés étrangères. Des nouvelles institutions ont vu le jour, notamment dans le but d'établir les limites de la propriété privée face à la propriété publique et celles de la propriété étrangère vis-à-vis la propriété nationale. En ce qui concerne plus directement l'industrie, le gouvernement a mis en place le Ministère du Travail, de l'Industrie et du Commerce, en 1930. Par ailleurs, il a créé le Conseil Fédéral du Commerce Extérieur en 1934 responsable de débattre et de suggérer des mesures relatives à l'importation, en incluant le protectionnisme.

Selon P. Fonseca, l'intention du gouvernement d'accélérer l'industrialisation devient encore plus claire à l'examen des mesures politiques prises dans le but de favoriser ce projet. Le gouvernement s'est investi dans les questions relatives au travail, accordant la priorité à la réglementation et en créant des institutions destinées au règlement des conflits. En même temps, ces institutions servaient à la préparation d'une main-d'œuvre destinée aux activités productives (rurales ou urbaines) du commerce et de l'industrie. La qualification et la condition physique des travailleurs (le « capital humain » national) étaient, selon Vargas, le moyen d'accroître la productivité, voire la richesse nationale. C'est dans le domaine du travail que les modifications institutionnelles sont les plus significatives. Elles font ressortir clairement, selon l'auteur, leur lien avec un projet d'industrialisation nationale. Finalement, l'auteur conclut que Celso Furtado a faussé son argumentation en se concentrant uniquement sur les politiques économiques instrumentales (monétaire, fiscale, et de change). Il lui reproche d'avoir ignoré une dimension plus large de l'intervention étatique, celle qui est responsable de la création et des modifications apportées à la loi, aux organes et aux ministères, c'est-à-dire tout le réseau qui comporte des codes, des normes, des règles et des comportements qui caractérisent toute une époque. En d'autres mots,

l'argument de Furtado a négligé les *institutions*, celles qui révèlent la conscience et l'intention de l'État de diriger l'économie et de privilégier le secteur de l'industrie.

Cela dit, l'objectif d'industrialiser le pays a coïncidé avec la difficulté d'obtenir des produits importés en période de guerre. Cette difficulté a eu comme conséquence de favoriser l'implantation du modèle autocentré d'*industrialisation par substitution des importations* (ISI). À partir de ce moment, se matérialisait le choix pour un modèle contrastant avec le développement tourné vers l'extérieur qui avait prédominé jusqu'alors, privilégiant le secteur agro-exportateur. Ce modèle a signifié également la rupture nécessaire pour faire face à la dégradation des termes de l'échange et à la pénurie de devises. « Devant l'impossibilité de maintenir l'ancien rythme de croissance des exportations traditionnelles, ou de les accélérer, alors c'est la substitution des importations qui s'est imposée, particulièrement celle des industries, afin de contrebalancer l'écart créé [entre les pays en développement et les pays développés], débutant ainsi le développement tourné vers l'intérieur des pays latino-américains »³¹.

L'une des stratégies appliquées par le gouvernement, afin de capter des ressources nécessaires au projet d'industrialisation fut, notamment, la signature d'accords commerciaux appliquant la clause de la nation la plus favorisée. Ainsi, entre 1930 et 1933, l'Itamaraty a signé 31 accords. Toutefois, en 1935, Vargas a décidé d'invalider tous ces accords, car ils avaient cessé de fournir les résultats espérés en raison de plusieurs cas de tarifs prohibitifs, d'exigences de compensations et de non paiements³². Les traités signés par la suite obéiraient surtout aux normes des traités de réciprocité. Peu de temps après, une exception a été accordée aux États-Unis, ce qui a

³¹ MARINHO MATHIAS, Joao Felipe C., « Brasil e Asia : padroes de desenvolvimento e crise », Instituto de Economia, UFRJ, 1999.

³² CERVO, Amado Luiz, "Politica de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, no 40, vol 2, 1997, p.7.

provoqué des protestations immédiates, mais le gouvernement a également négocié et signé des accords avec l'Italie et à l'Allemagne, ce qui a eu comme effet de concilier les intérêts des agro-exportateurs et ceux de l'élite nationale. Grâce à ces accords l'Allemagne atteignait, en 1938, la place de premier fournisseur externe du Brésil. Pour ce qui est des États-Unis, le mécontentement des producteurs américains allait se traduire en pouvoir de négociation pour le Brésil, ce qui a résulté en crédits d'exportation, des conditions spéciales d'entrée et des investissements en faveur de ce dernier.

Pendant les années 1930 et le début des années 1940, les faits démontrent qu'il y a eu un choix clair pour l'implantation d'un État développementaliste au Brésil. Cette période de l'histoire brésilienne aura marqué la vie politique et économique du pays et forgé l'orientation de sa politique de commerce extérieur pendant près de 50 ans. C'est seulement au cours des années 1990 que nous observerons une rupture réelle avec le modèle initié en 1930. Le modèle a toutefois subi des modifications au cours des années suivantes et a du s'adapter aux différentes conjonctures. Nous verrons maintenant la poursuite du projet développementaliste brésilien à partir du contexte créé par la Deuxième Guerre mondiale.

1.3. L'État développementaliste, deuxième phase (1945-1979)

La fin de la Deuxième Guerre mondiale inaugurerait, pour le Brésil, une décennie de prospérité économique. Pendant cette période, on a constaté une forte appréciation des termes de l'échange favorables au Brésil, en raison principalement de l'augmentation du prix du café sur le marché international³³. Cette appréciation

³³ À titre illustratif, le prix d'un paquet de café qui coûtait 22,41\$ en 1946 se vendait à 61,62\$ en 1955 (Bresser-Pereira, p.23).

explique en partie l'origine des ressources servant à l'accélération de l'industrialisation brésilienne. Elle a généré les crédits nécessaires pour le développement à un moment où le pays n'avait pas encore atteint un degré minimum d'autonomie en matière de production nationale d'équipements.

En ce qui concerne l'orientation de la politique commerciale, les années du gouvernement Gaspar Dutra (1945-1950), ont témoigné, de manière générale, du même type de pragmatisme que le gouvernement antérieur. Toutefois, sans avoir opté pour une doctrine commerciale particulière pour l'ensemble de son mandat, le gouvernement a adopté initialement une politique commerciale libérale, avec des résultats très négatifs sur le plan de la balance commerciale brésilienne. Les importations ont connu un rythme accéléré provoquant un fort déséquilibre commercial qui n'a été stoppé qu'à la suite de l'application de certaines mesures de protection par le gouvernement³⁴. En agissant ainsi, le gouvernement Dutra a créé les mécanismes de base qui seraient utilisés par les gouvernements suivants comme outils du National-développementalisme. D'un côté, certaines analyses soulèvent les effets positifs indirects de ces mesures, comme l'intensification du processus d'industrialisation. De l'autre côté, d'autres analyses sont très critiques à l'égard de ce modèle de substitution aux importations. Selon ces analyses, ce modèle a eu pour effet principal d'empêcher la libéralisation de la politique de commerce extérieur brésilienne et, en ce faisant, a négligé l'importance d'une politique de promotion des exportations.

Au niveau politique, le retour de Vargas au pouvoir en 1951 a teinté la politique étrangère brésilienne d'un plus grand nationalisme. Celle-ci était dorénavant tournée plus directement vers la cause du développement économique et industriel du pays et

³⁴ FURTADO, Celso, *La formation économique du Brésil: de l'époque coloniale aux temps modernes*, France, Publisud, 1998.

vers la défense commerciale des intérêts nationaux³⁵. Au niveau commercial, la politique adoptée par le gouvernement Dutra avait fini par provoquer des crises consécutives des taux de change. Le « système prioritaire » (priority system), alors en vigueur, favorisait l'importation de machineries et de produits industriels de base et rendait l'importation de biens de consommation extrêmement difficile. Ainsi, les producteurs nationaux se retrouvaient favorisés à la fois par le marché interne des produits de consommation et par l'importation des biens de production. Ce type d'importation se réalisait avec un taux de change qui leur était extrêmement favorable et qui avait comme résultat la surévaluation de la monnaie nationale (le Cruzeiro de l'époque)³⁶. Le gouvernement Vargas a donc décidé de substituer ce système par un autre plus flexible qui allait durer, avec quelques modifications, jusqu'à la fin des années 1950. Ce nouveau système maintenait les barrières non tarifaires à l'importation des produits de consommation manufacturés. Il maintenait une valeur suffisamment élevée de la monnaie brésilienne et garantissait en même temps un taux de change relativement bas pour les biens importés nécessaires à l'industrie brésilienne. Il s'agissait donc de la mise en place d'un mécanisme de change administré qui plaçait les produits importés en cinq catégories différentes et pour lesquels il y avait un prix différent à payer. Ainsi, « de 1946 à 1955 et spécialement de 1947 à 1953, le système de change brésilien s'était transformé en un puissant stimulant de l'industrialisation »³⁷. Les résultats d'une telle mesure ont été considérés très positifs quant à leur impact sur la consolidation de l'industrialisation.

Sous le gouvernement de Juscelino Kubitschek (1956-1961), le Brésil a accéléré le processus d'industrialisation, d'une part, grâce aux investissements publics financés

³⁵ CERVO, Amado Luiz, "Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, no 40, vol 2, 1997, p.8.

³⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz, *Development and Crisis in Brazil, 1930-1983*, Westview Press, Inc., 1984, p.23.

³⁷ *Id.*

par l'inflation et, d'autre part, grâce à l'investissement direct étranger³⁸. En effet, le capital étranger a joué un rôle très important sous l'administration Kubitschek. C'était une période où l'on vérifiait la détérioration des termes de l'échange à travers la chute des prix du café, en décroissance depuis 1954, et où le gouvernement comptait sur le capital étranger pour continuer l'investissement dans son modèle de substitution des importations. Les investissements étrangers provenaient autant du côté privé que du côté public. Pour favoriser l'entrée des capitaux, le gouvernement a établi une politique de change qui leur était très favorable, permettant leur libre circulation. Pour ce qui est des capitaux étrangers publics, les investissements étaient plus rares. Kubitschek a tenté de négocier avec les États-Unis, mais la réélection d'Eisenhower en 1956, qui marquait la continuité d'une politique américaine de négligence à l'égard de l'Amérique latine, rendait la négociation difficile. La recherche par le gouvernement brésilien d'autres sources de financement a eu comme effet de rapprocher le Brésil des autres pays de la région latino-américaine. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le projet de Kubitschek de lancer une action politique et diplomatique dénommée Opération Panaméricaine (OPA) en 1958. L'objectif premier de cette campagne était de récolter des fonds pour les projets de développement de l'Amérique latine. Cette mission diplomatique a marqué une réorientation de la politique étrangère brésilienne. Le Brésil se tournait désormais vers la région latino-américaine et entamait ce que l'on a appelé le « multilatéralisme régional ». La période inaugurée par ce récent intérêt brésilien pour la région latino-américaine s'est traduite par quelques signes concrets de rapprochement. Le premier geste politique en ce sens a été la création de l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE) en décembre 1960. Par contre, cette initiative n'est pas allée beaucoup plus loin qu'un geste politique, ayant finalement eu peu d'effets sur le commerce régional.

³⁸ ALCOFORADO, 2000, p.103.

Cette période en fut une d'affirmation de la position brésilienne sur plusieurs questions liées au commerce international. Premièrement, le Brésil a réagi à la formation du Marché Commun européen en alléguant que cela engendrait une compétition déloyale entre les produits brésiliens et ceux des pays considérés comme des « territoires non-autonomes ». Deuxièmement, la délégation brésilienne a dénoncé vivement, auprès du GATT, les discriminations tarifaires et non-tarifaires qui nuisaient aux pays d'Amérique latine. Cette insatisfaction à l'égard du système international renforçait, d'une part, le rapprochement entre le Brésil et la région latino-américaine et, d'autre part, faisait augmenter l'intérêt pour les pays d'Afrique en tant que nouveaux marchés pour ses produits de base. Tout cela révèle un fort alignement du Brésil aux idées prônées par la Cepal. Le langage diplomatique brésilien serait pendant longtemps axé sur des concepts tels que centre-périphérie, développement inégal, détérioration des termes de l'échange, industrialisation, coopération économique et intégration régionale.

Au plan économique, le Brésil n'avait jamais connu pareil niveau de développement que lors des années du gouvernement Kubitschek. Dès le lendemain de l'accession au poste de Président, Kubitschek a lancé les bases de son programme de transformation économique. Il a immédiatement créé le Conseil National de Développement, responsable de l'élaboration du *Plano de Metas* (ou « programme d'objectifs »). Son objectif principal était l'intensification du rythme d'industrialisation et la construction de la nouvelle capitale, Brasília. Selon Bresser-Pereira, les cinq années suivant l'arrivée de Kubitschek ont été celles de la transformation délibérée de l'État en un instrument effectif du développement industriel brésilien³⁹. Par contre, le développement implanté par Kubitschek laisserait

³⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz, *Development and Crisis in Brazil, 1930-1983*, Westview Press, Inc., 1984, p.26.

également en héritage une série de conséquences problématiques, dont des indices croissants d'inflation et l'augmentation de la dette extérieure brésilienne.

À partir de 1961, le Brésil, qui avait alors un parc industriel bien implanté, s'est tourné vers les marchés extérieurs. La croissance des exportations était alors perçue comme une manière de poursuivre le développement national, à travers un nouveau modèle complémentaire à l'ISI, c'est-à-dire le modèle de « substitution aux exportations »⁴⁰. Ce nouveau modèle consistait à aller plus loin que l'application d'une politique de change afin d'encourager les exportations, Il s'agissait de promouvoir une plus grande flexibilité du taux de change et d'accroître la valeur ajoutée des produits brésiliens à exporter. La nouvelle orientation commerciale était chapeautée par ce qu'on a appelé la « politique étrangère indépendante (PEI) », dont l'un des objectifs était d'atteindre une plus grande diversification des partenaires commerciaux du Brésil. Ainsi, en 1962, selon un rapport de l'Itamaraty, le Brésil devait mieux investir dans ses relations avec des pays dont les exportations étaient en forte croissance et qui avaient les moyens d'absorber les exportations brésiliennes⁴¹. Pour aider à l'exécution de cette politique, l'Itamaraty a créé le « Service de Promotion et d'Expansion Commerciale du Brésil » (le Sepro), responsable de conquérir des nouveaux marchés pour les produits manufacturés brésiliens. Ainsi, le commerce extérieur occupait pour la première fois une place de premier plan en tant qu'instrument de développement national.

La période suivante, celle des gouvernements militaires, peut être divisée en deux parties : de 1964 à 1974 et de 1974 à 1980. Lors de la première phase, après un bref éloignement des orientations précédentes en matière de politique étrangère et

⁴⁰ MACHADO, Heloisa, « Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945-1979 », In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 46, no 1, 2003, p.52.

⁴¹ MRE, Relatório, 1962, Seção de Publicações do MRE, p. 8-21 (cité par Machado p.53)

commerciale, le gouvernement a opté à nouveau pour une politique dite « universaliste ». Celle-ci est marquée par le rapprochement avec les pays en développement et par le caractère idéologique de la « politique étrangère indépendante ». Encore une fois, on a confié à l'Itamaraty la place centrale dans ce processus. Pour arriver à ses fins, l'Itamaraty a poursuivi une politique étrangère ambiguë servant, à la fois, à attirer des capitaux étrangers par le moyen des contacts avec des pays développés et à établir des nouveaux marchés pour les produits manufacturés nationaux, grâce aux bonnes relations avec des pays en développement.

Le rôle joué par l'Itamaraty est déterminant à plusieurs moments de l'histoire économique du Brésil. Cet organe a comme fonction principale la responsabilité de conseiller le Président de la République quant à la formulation et à l'exécution de la politique étrangère. En réalité, cet organe spécifique de l'Exécutif détermine la politique extérieure avec une telle liberté que l'on considère que c'est lui le véritable législateur, exécuteur et vérificateur des politiques en cette matière⁴². Nous reviendrons plus en détail sur cette institution dans le chapitre suivant lorsque nous aborderons la question de la formulation de la position brésilienne dans les négociations commerciales internationales.

Durant une bonne partie de cette première phase, le commerce extérieur a été guidé par trois objectifs : favoriser l'entrée des capitaux étrangers, stimuler l'exportation de produits manufacturés et libéraliser graduellement les importations. Premièrement, la promotion des exportations a contribué directement à la croissance accélérée de l'exportation des produits manufacturés, ceux-ci obtenant une participation de 29,8 %

⁴² SEITENFUS, *Para uma nova politica externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

parmi les produits exportés en 1974, contrairement aux 7,2 % de l'année 1965⁴³. Deuxièmement, ces mesures ont également été responsables de l'amélioration de la participation du Brésil au commerce international qui est passée de 0,88 % en 1968 à 1,20 % en 1973⁴⁴. De plus, c'est durant cette période que le Brésil a atteint une nouvelle étape de son développement, devenant pour la première fois exportateur de capitaux. Depuis lors, le Brésil a revendiqué, à travers un discours de pays émergent, un rôle plus prépondérant dans le système international. Les forums internationaux, dont spécialement la CNUCED et le GATT, ont été les lieux privilégiés des demandes brésiliennes pour un changement important des règles sur le commerce international⁴⁵.

À partir de 1974, en réponse à l'augmentation du prix du pétrole et à la recrudescence de la récession mondiale, le Brésil a commencé à recourir à l'endettement pour soutenir le taux de croissance de son économie et pour maintenir le même niveau d'investissement industriel. Selon A. Fishlow, « en optant pour le maintien de la croissance accélérée, le gouvernement Geisel a dû faire face à un ensemble de problèmes hérités de la période précédente : une industrie faiblement développée qui exigeait des investissements élevés dans le but de préserver la croissance, la détérioration des relations d'échange avec un taux de change valorisé, l'inflation à la hausse et une matrice énergétique complètement dépendante du pétrole »⁴⁶. Ces circonstances ont mené le gouvernement Geisel à implanter le « II Plan National de Développement (II PND) », lequel a soulevé un important débat dans la littérature

⁴³ MACHADO, Heloisa, « Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945-1979 », In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 46, no 1, 2003, Machado, p.56.

⁴⁴ *Ibid.*, p.57.

⁴⁵ DE PAIVA ABREU, Marcelo, « Brazil, the GATT, and the WTO: history and prospects », in *Texto para discussão* no 392, Departamento de Economia da Puc, 1998.

⁴⁶ FISHLOW, Albert, A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo (1974/1984), in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, no 3, déc. 1986.

spécialisée⁴⁷. De façon générale, le II PND consistait à transformer la structure productive du pays et à contourner les déséquilibres externes, conduisant le Brésil à une position de puissance intermédiaire dans le système international. De façon plus spécifique, le Plan visait quatre objectifs principaux : 1) la modification de la matrice industrielle, à travers l'expansion de l'industrie lourde; 2) des changements dans l'organisation industrielle, favorisant le rôle de l'entreprise privée nationale; 3) la décentralisation régionale de l'activité productive, visant la réduction de la concentration physique de la production; 4) l'amélioration de la distribution de la richesse⁴⁸. De plus, le gouvernement a également procédé à une hausse des barrières tarifaires et à de plus grandes restrictions aux importations. Comme résultat de ce plan, la participation des produits manufacturés dans l'exportation totale a augmenté de 47 % entre 1974 et 1979.

Du côté des relations commerciales, durant cette période, l'Itamaraty a été le responsable de la création d'une image du Brésil favorable à l'approfondissement des liens avec les pays africains. S'opposant politiquement au Portugal au sujet des guerres pour l'indépendance dans le continent africain, le Brésil a cherché principalement à promouvoir son expansion économique et son modèle de promotion des exportations. À cette époque, les conditions créées par la détérioration des relations entre l'Afrique et l'Europe ainsi que les désaccords entre les pays arabes et les États-Unis au sujet d'Israël, ont grandement favorisé le projet de rapprochement du Brésil. Celui-ci leur offrait, en tant que puissance émergente, la possibilité d'importer les produits les plus divers, notamment des armements⁴⁹. En effet, en

⁴⁷ Pour connaître les principales positions dans ce débat, voir le chapitre 1 de : CARNEIRO, Ricardo, *Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no ultimo quarto do século XX*, Ed. Unesp, 2002.

⁴⁸ CARNEIRO, Ricardo, *Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no ultimo quarto do século XX*, Ed. Unesp, 2002, p.60.

⁴⁹ MACHADO, Heloisa, « Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945-1979 », In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 46, no 1, 2003, p.59.

1979, le Brésil était déjà considéré comme le premier exportateur d'armements aux pays du Tiers-monde.

La croissance des exportations n'a toutefois pas été suffisante pour combler les dépenses nécessaires à l'acquisition de pétrole. Cette situation a mené le Brésil à accumuler un déficit de 4.802 millions (US\$) en 1979. Les mesures adoptées pour freiner la crise, dont l'encouragement à l'utilisation d'autres sources énergétiques, n'ont été que des palliatifs pour un pays qui était l'un des plus grands importateurs de pétrole au monde. Ainsi, si d'un côté le Brésil a continué à afficher un taux de croissance d'environ 7 % jusqu'en 1979, d'un autre côté, cette même année marquait déjà le début d'une période économiquement très difficile. Toutes les tentatives de remédier aux difficultés de la balance des paiements et de soutenir le taux de croissance de l'économie à tout prix ont abouti à une augmentation considérable de l'endettement externe. La dette externe qui était de 12.571 millions en 1973, atteignait la valeur de 49.904 millions en 1979.

1.4. La crise de l'État développementaliste

Avant la fin des 1970, le système financier international est bouleversé par une grave crise provoquée par le « choc Volker » des taux d'intérêt. Très rapidement, un deuxième bouleversement est venu renforcer le premier, celui du choc pétrolier en 1979⁵⁰. Ces deux crises ont eu des conséquences néfastes sur les économies nationales du monde entier, mais spécialement en Amérique latine. Même si la dépression ressemblait beaucoup à celle des années 1930, avec une forte pénurie de devises, les réponses à ces crises ne pouvaient plus être les mêmes. Très justement, A.

⁵⁰ MARINHO MATHIAS, Joao Felipe C., « Brasil e Asia : padroes de desenvolvimento e crise », Instituto de Economia, UFRJ, 1999.

Fishlow pose la question fondamentale : « pourquoi le Brésil ne s'est pas mieux ajusté à la détérioration de la situation externe? »⁵¹. Une première réponse découle de l'évaluation que nous faisons du II PND implanté par le gouvernement Geisel, ce qui nous renvoie au débat déjà mentionné au sujet de ce Plan. Brièvement, rappelons que les auteurs qui se sont penché sur cette question nous offrent des interprétations opposées, les uns attribuant l'inefficacité du Plan à la mauvaise gestion du gouvernement et les autres soulignant, au contraire, le mérite de ces mesures qui se sont opérées de manière profonde et non superficielle, s'attaquant directement au problème de la formation de capital⁵². En réalité, le II PND s'inscrivait dans le même type de modèle de développement suivi depuis longtemps, et ne se différenciait pas énormément des plans antérieurs, comme le *Plano de Metas*, de Kubitschek.

L'incapacité du Brésil à trouver une solution interne adéquate à la crise présente au début des années 1980 doit, tout d'abord, être comprise dans l'évolution historique de son modèle de développement. Si, d'un côté, l'héritage de son modèle d'industrialisation accélérée illustre la réussite quant à la mise en place d'un parc industriel parmi les plus diversifiés au monde, d'un autre côté, elle met également en évidence le fait qu'on a négligé pendant longtemps les variables essentielles à une croissance économique soutenue⁵³. En effet, dans la volonté de maintenir les taux de croissance obtenus pendant la période du « miracle économique » (1963-1973), les gouvernements de la deuxième moitié des années 1970 ont privilégié la promotion des exportations, faisant de celles-ci le moteur principal de la croissance. Ce faisant, ce modèle de développement a négligé des variables fondamentales telles une main-d'œuvre qualifiée, le capital et les ressources naturelles et, surtout, celles relatives au

⁵¹ Cité par CARNEIRO, p.56.

⁵² CARNEIRO, Ricardo, *Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no ultimo quarto do século XX*, Ed. Unesp, 2002, p.56-59.

⁵³ GUIMARAES, Edson P. "Uma avaliação retrospectiva da política de exportação no Brasil", in *Estudos em comércio exterior*, no 1, no 1, juillet-déc. 1996.

progrès technologique : l'éducation, la recherche et développement (R&D), les supports d'infrastructure aux sciences et technologie, entre autres. En effet, une politique commerciale axée uniquement sur des instruments de détermination des prix des exportations a comme résultat une capacité compétitive illusoire ou faussée, qui n'est pas basée sur les réels déterminants et stimulants de la performance exportatrice⁵⁴. C'est sans doute ce qui a rendu le Brésil vulnérable face aux nouveaux défis imposés par le contexte international.

Pendant les années 1980, nous avons assisté à une forte augmentation de l'écart technologique entre les pays développés et les pays en développement. Le Brésil présentait le portrait d'un pays détenteur d'un parc industriel hautement développé, considéré au niveau international comme un compétiteur industrialisé. Il était également un pays qui accusait un énorme retard technologique. Le tableau suivant illustre l'évolution de la composition des exportations brésiliennes à travers quelques années choisies.

Tableau 1.1
La structure du commerce extérieur brésilien (%)

| | 1968 | | 1970 | | 1975 | | 1980 | | 1986 | |
|----------------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|
| Produits | X | M | X | M | X | M | X | M | X | M |
| Primaires | 91,4 | 64,7 | 85,0 | 73,3 | 70,4 | 11,9 | 59,7 | 16,1 | 50,8 | 22,6 |
| Manufacturés | 8,1 | 20,2 | 13,4 | 13,7 | 27,3 | 62,0 | 38,6 | 40,8 | 46,0 | 50,7 |
| Divers | 0,7 | 0,3 | 1,0 | 0,6 | - | - | - | - | - | - |
| (combustiveis) | 0,0 | 14,8 | 0,6 | 12,4 | 2,3 | 26,1 | 1,7 | 43,1 | 3,2 | 26,7 |

X = exportations; M = importations

Source des données : IFS, Supplement on Trade Statistics, 1982 et 1988.

Tableau adapté de GUIMARAES (1996).

⁵⁴ *Ibid.*, p.2.

Nous observons une montée régulière de la part des produits manufacturés qui a occupé jusqu'à un tiers de l'ensemble des exportations. Cette part est passée de 13 % en 1970 à 39 % en 1980. Visiblement, les mesures favorables aux exportations ont été bénéfiques aux produits industrialisés. Par contre, d'autres données, présentes dans le prochain tableau, nous révèlent que les termes de l'échange ont été défavorables au Brésil jusqu'en 1982, et ce, malgré la participation importante des produits manufacturés dans les exportations brésiliennes : le déficit commercial accumulé depuis 1970 a atteint en 1980 la valeur de U\$ 13,94 milliards⁵⁵.

Tableau 1.2
Balance commerciale et dette extérieure :
Brésil 1960-1988 (milliards \$)

| Années | Balance commerciale | | Solde commercial | | Dette extérieure | |
|--------|---------------------|-------------|------------------|--------|------------------|--------|
| | Exportation | Importation | Annuel | Cumulé | Service | Total |
| 60 | 1,27 | 1,29 | 0,02 | 2,08 | | |
| 70 | 2,74 | 2,51 | 0,23 | 2,31 | 0,28 | 5,3 |
| 75 | 8,67 | 12,21 | -3,54 | -1,77 | 1,86 | 21,17 |
| 80 | 20,13 | 22,96 | -2,79 | -13,94 | 7,46 | 53,85 |
| 81 | 23,29 | 22,08 | 1,09 | -12,85 | 10,35 | 61,41 |
| 82 | 20,18 | 19,40 | 0,77 | -12,08 | 12,55 | 69,65 |
| 83 | 21,9 | 15,43 | 6,50 | 5,58 | 10,26 | -81,32 |
| 84 | 27,01 | 13,92 | 13,09 | 7,51 | 10,2 | 102,04 |
| 85 | 25,64 | 13,15 | 12,45 | 19,96 | 9,60 | 105,13 |
| 86 | 22,34 | 14,04 | 8,31 | 28,27 | 9,09 | 111,05 |
| 87 | 26,22 | 15,05 | 11,17 | 39,44 | 8,79 | 121,17 |
| 88 | 33,79 | 14,61 | 19,18 | 58,62 | 9,83 | 112,89 |

Source : Adapté de Guimarães (1996).

⁵⁵ *Ibid.*, p.4.

À partir de 1983, le solde commercial est redevenu positif. L'explication se trouve principalement dans l'application d'une politique de dévaluation monétaire d'une ampleur de 30 %, comme cela avait été le cas également en 1979. Tel que le souligne Guimarães, « les charges de la dette extérieure provenant des contrats de débits extérieurs contractés lors de la période précédente, en raison de l'option d'un ajustement graduel aux crises pétrolières de 1973 et 1979, exigeaient des surplus commerciaux substantiels »⁵⁶. Cela explique le choix d'une dévaluation si considérable et révèle, qu'encore une fois, le taux de change a été déterminé par la politique de commerce extérieur. Cette mesure a eu comme effet d'augmenter les exportations de 34 % et de réduire les importations de 60 % entre 1980 et 1984, mais aussi de stimuler l'inflation et d'accentuer les problèmes liés à la dette extérieure.

En effet, pour comprendre la raison pour laquelle l'économie brésilienne n'a pas prospéré lors des années 1980, malgré l'augmentation importante du surplus commercial, il faut se pencher sur les effets négatifs liés au problème de l'inflation et à celui de la dette extérieure lors de cette période⁵⁷. Ces problèmes ont été aggravés par la rupture du financement externe et l'augmentation, en même temps, des sorties de capitaux engendrées par le paiement des intérêts de la dette extérieure. Tout cela a eu comme conséquence un abandon clair du développement industriel⁵⁸ et une crise de l'État développementaliste.

Fondamentalement, les problèmes de la décennie, considérée comme la « décennie perdue », peuvent se résumer en quatre points principaux : 1) la crise de la dette

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ Il y a une vaste littérature portant sur la question sur le problème de l'hyperinflation brésilienne et le problème de la dette extérieure. Voir notamment REGO, J. M. (org.), *Inflação e hiperinflação*. São Paulo: Ed. Unicamp, 1990; CAVALCANTI, C. B. "Tranferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna", Rio de Janeiro, BNDES, 1988; KANDIR, A. *A dinâmica da inflação*. São Paulo: Nobel, 1989.

⁵⁸ VERSIANI, F.; SUZIGAN, W., O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral, Departamento de Economia, Série textos didáticos, no 10, Brasília, juin 1990, p. 34.

(hausse des taux d'intérêt et marginalisation du pays sur le marché financier international), 2) la désorganisation des finances publiques qui a anéanti la capacité de l'État brésilien dans la gestion de ses finances, 3) le retard pris dans ses capacités d'absorption des transformations technologiques et organisationnelles, et finalement, 4) l'augmentation des pressions unilatérales de la part des États-Unis dans le commerce international (pour plus de libéralisation), qui ont eu comme impact la réduction de l'autonomie dans l'élaboration des politiques nationales de développement⁵⁹.

Concernant la crise de l'État développementaliste engendrée par cette conjoncture, B. Sallum souligne que celle-ci équivalait à une crise d'hégémonie au sein de l'État, « dans laquelle – comme il arrive dans les ruptures de ce type – les représentants qui tenaient les rênes de l'État se sont coupés de ceux qu'ils représentaient qui, eux, se sont fragmentés, polarisés autour d'intérêts et d'idées distincts »⁶⁰. Ainsi, le démantèlement du pacte national-développementaliste aurait contribué de manière importante à la débâcle du régime militaire en place depuis 1964. Toutefois, la Constitution de 1988 apparaît comme un retour nostalgique au modèle national-développementaliste, tout en le garnissant d'un aspect plus démocratique. Comme si nous avions la continuité dans la transformation, une situation où les vieilles relations entre État et marché perduraient simultanément avec l'approfondissement de l'interdépendance internationale et le renouveau des théories libérales qui gagnaient de plus en plus d'espace.

Toutes les restrictions auxquelles l'État fait face dans le domaine économique se transposent, sur le plan extérieur, en une plus grande recherche d'autonomie. Ainsi, « en dépit de la vulnérabilité externe qui s'est accentuée avec le problème de la dette

⁵⁹ *Ibid.*, p.5

⁶⁰ SALLUM Jr., Brasílio, « Le libéralisme à la croisée des chemins au Brésil », *Revue Tiers Monde*, t.XLII, no167, juillet-septembre 2001, p.517.

et, dans le cas brésilien, de la conclusion du modèle d'industrialisation par la substitution, il n'y a pas eu, au cours des années 1980, de changement substantiel dans la politique étrangère du pays »⁶¹. En effet, il est intéressant de noter qu'il n'y a pas eu, au Brésil, de transfert immédiat entre le changement du rôle de l'État dans l'économie et la participation de celui-ci dans la politique internationale. Nous observons plutôt une continuité quant aux principes de base guidant les démarches diplomatiques de l'Itamaraty, surtout quant à son attachement à l'idée du multilatéralisme⁶². Par ailleurs, le multilatéralisme s'ajustait bien à cette période de difficultés économiques qui encourageait le pays à chercher plus de partenaires dans une nouvelle stratégie d'insertion internationale. Ce sont dans ces circonstances que le gouvernement entame un mouvement d'approfondissement des relations avec divers autres pays. La stratégie de développement national, basée jusqu'alors sur le modèle de substitution des importations, devait dorénavant être réorientée et viser une plus grande insertion internationale.

Parmi les initiatives les plus significatives, nous devons mentionner le rapprochement réalisé entre le Brésil et l'Argentine. Celui-ci annonçait le début d'une nouvelle vision régionale dans les deux pays et jetait les bases d'un programme de coopération et d'intégration devant culminer avec la création du Marché Commun du Sud (le Mercosur) au début des années 1990. Nous avons observé également la recherche pour une plus grande diversification des partenaires commerciaux. En ce sens, le pays a procédé à un renforcement des relations avec les pays d'Afrique. Il s'est également tourné vers les pays du Moyen Orient et d'autres pays arabes. Il a entamé des

⁶¹ DANILEVICZ PEREIRA, Analucia, "O Brasil em crise e o mundo em transição: a política exterior brasileira de Sarney a Collor", in *Ciências e letras*, Porto Alegre, no 37, janv-juin 2005, p.305.

⁶² Le multilatéralisme apparaît comme une préférence de la diplomatie brésilienne depuis la fin du XIX siècle. La présence brésilienne dans les forums multilatéraux a été constante depuis la Conférence de la Paix à Paris en 1919. Pour connaître plus sur le multilatéralisme brésilien voir, entre autres, une recension bibliographique réalisée dans : BREDA DOS SANTOS, Norma, « A dimensão multilateral da política externa brasileira : perfil da produção bibliografica » in *Revista brasileira de política internacional*, juillet-décembre, vol 45, no 002, pp. 26-45.

relations avec des pays asiatiques, perçus comme un centre « émergent » d'importance grandissante dans le système international⁶³. Cette diversification de partenaires allait constituer une préoccupation permanente de la diplomatie commerciale brésilienne dans les années ultérieures.

Finalement, l'examen de toute cette période caractérisée par la crise de l'État développementaliste brésilien, nous démontre néanmoins une certaine tentative de résistance de la part de l'État brésilien dans le but de continuer à exercer son rôle de planificateur et d'exécuteur principal des politiques nationales. Ce n'est que lors de la décennie suivante que le virage vers un modèle économique libéral allait atténuer la capacité de l'État à définir de manière autonome la direction du développement économique national. Toutefois, ce changement ne s'effectuera pas dans tous les domaines d'action de l'État. La politique étrangère brésilienne, toujours dirigée par l'Itamaraty, continuera à bénéficier d'un fort pouvoir décisionnel, nonobstant ce nouveau contexte de libéralisation et de retrait de l'État.

1.5. Rupture et continuité : ouverture économique vs contrôle décisionnel

De la même manière que les années 1930 ont constitué un moment de rupture avec le passé dans la mesure où on a abandonné le modèle agro-exportateur pour implanter le modèle de substitution aux importations, les années 1990 sont également marquées par une nouvelle rupture historique. En fait, nous avons observé l'aboutissement d'une transformation initiée dans les années précédentes avec l'épuisement de

⁶³ DANILEVICZ PEREIRA, Analucia, "O Brasil em crise e o mundo em transição: a política exterior brasileira de Sarney a Collor", in *Ciências e letras*, Porto Alegre, no 37, janv-juin 2005, p.298.

« l'industrialisation protégée » qui a culminé sur la consolidation d'un nouveau modèle, celui de l'intégration compétitive à l'économie globale.

Il faut situer les démarches de cette intégration compétitive, ou plutôt, de la libéralisation de l'économie brésilienne, dans le contexte plus large de la conjoncture internationale. Celle-ci était marquée par l'effet de la fin de la Guerre Froide sur le système international. Ce nouveau contexte révélait la suprématie incontestable de la puissance américaine et évoquait la prédominance de l'idéologie libérale comme forme idéale de conduite de la politique interne des États. Au niveau économique, cela s'est traduit plus concrètement à travers ce qui est convenu d'appeler le *Consensus de Washington*⁶⁴, c'est-à-dire un programme d'ajustement structurel dans le but de retrouver la croissance et destiné aux pays aux prises avec des difficultés économiques, notamment ceux d'Amérique latine. De ce programme, élaboré en dix points spécifiques, nous en mentionnons trois : la libéralisation du commerce, les privatisations et la déréglementation.

Ainsi ont débuté les années 1990 au Brésil, avec non seulement des promesses de changement sous le premier gouvernement élu démocratiquement depuis la fin de la dictature militaire, mais également avec des mesures concrètes dans le sens d'une plus grande libéralisation. Très rapidement nous avons assisté à un programme de réduction progressive des tarifs d'importation échelonné sur quelques années, un programme de déréglementation des activités économiques et la privatisation d'entreprises non protégées par la Constitution⁶⁵.

⁶⁴ À ce sujet, voir : WILLIAMSON, John, A short history of the Washington Consensus.
En ligne: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>

⁶⁵ SALLUM Jr., Brasílio, « Le libéralisme à la croisée des chemins au Brésil », *Revue Tiers Monde*, t. XLII, no167, juillet-septembre 2001, p.519.

Le contexte de post Guerre Froide et de libéralisation a coïncidé avec l'instauration d'un nouveau modèle de développement axé sur le marché. La caractéristique principale de ce modèle résidait dans l'insertion compétitive du pays, selon la formule libérale privilégiée à l'époque. Le passage vers ce nouveau modèle s'est vérifié également à travers l'évolution de la position brésilienne au sein du GATT⁶⁶. Signataire de cet accord international, le Brésil a simplement suivi la tendance vérifiée dans presque tous les pays en développement à partir des années 1980, appliquant les mesures mentionnées plus haut. Il y a eu donc un revirement de la position traditionnelle du Brésil dans ce forum. Auparavant celui-ci était fréquemment utilisé comme lieu de revendications pour des mesures plus souples à l'égard des pays en développement, mais aussi comme lieu de manifestation de son refus quant à l'insertion des dits « nouveaux thèmes » qui pourraient nuire à sa souveraineté⁶⁷. L'acceptation de la nouvelle réglementation internationale par le Brésil était le résultat d'un calcul selon lequel le maintien des positions traditionnelles aurait un coût trop élevé et, dans ces circonstances, l'intégration semblait être une meilleure option. L'alternative brésilienne à ce nouveau contexte allait s'exprimer par la recherche d'une nouvelle approche « d'autonomie par la participation », selon laquelle le pays s'inscrirait dans la voie du libéralisme global, mais simultanément chercherait à sauvegarder ou développer des mécanismes d'autonomie.

Du point de vue de la politique étrangère, le discours gouvernemental autour de l'idée de la « modernisation » du Brésil, incluant sa politique internationale, a eu peu d'écho parmi la « communauté brésilienne de politique étrangère »⁶⁸. Les élites politiques et

⁶⁶ BELLI, BENONI, « O fim da Guerra Fria : algumas implicações para a política externa brasileira », In *Revista Brasileira de Política Internacional*, no 1, mês 1-6, 1996.

⁶⁷ Les « nouveaux thèmes » concernent les investissements, la transparence, la facilitation des échanges.

⁶⁸ Le concept de « communauté brésilienne de politique étrangère » inclut les membres de l'Exécutif, du Congrès, du Judiciaire, les principaux mouvements sociaux et les groupes d'intérêt, les ONG, le monde des affaires, les journalistes et les académiques. Ce concept est développé dans : DE SOUZA,

sociales semblaient encore fortement attachées aux idées véhiculées par le développementalisme et l'autonomisme. Pendant les deux années du gouvernement Collor (1990-1992) lors desquelles nous avons observé l'application d'une politique délibérément libérale, la politique étrangère brésilienne n'a pas abandonné ses principes fondateurs. Elle s'est adaptée au nouveau contexte en faisant valoir, d'une part, le principe du multilatéralisme brésilien et, d'autre part, en renforçant le concept de « l'autonomie par la participation ». Cette continuité a été garantie grâce au maintien du contrôle de l'Itamaraty sur les décisions en matière de politique étrangère. Ainsi, nonobstant « une période initiale de volontarisme libéral de la diplomatie présidentielle, dont la conséquence principale fut la marginalisation de l'Itamaraty dans le processus décisionnel de la politique étrangère »⁶⁹, c'est la tradition de cette institution diplomatique qui a prévalu. Sous le gouvernement Collor, la tradition globaliste de l'Itamaraty a joué un rôle important dans la proposition du Ministre des Affaires étrangères, Celso Lafer, de traiter des nouveaux thèmes de l'agenda international de manière à concilier l'autorité historique de l'institution diplomatique tout en l'adaptant à la dynamique de la reconfiguration du nouvel ordre international, post Guerre froide. L'action diplomatique de l'Itamaraty s'inscrivait en continuité de son orientation traditionnelle tout en l'adaptant à l'émergence de ce nouvel ordre mondial unipolaire. Selon Celso Lafer, « les *intérêts spécifiques* du pays sont, plus que jamais, attelés à ses *intérêts généraux* dans la dynamique du fonctionnement de l'ordre mondial. C'est pour cette raison que *l'œuvre inachevée* de la continuité dans le changement, qui caractérise la diplomatie brésilienne, requiert un approfondissement, dans les forums multilatéraux, de la ligne

Amaury, « A agenda internacional do Brasil : um estudo sobre a comunidade brasileira de politica externa », Centro de Estudos Brasileiro de Relações internacionais, Rio de Janeiro, mimeo, 2002.

⁶⁹ CARVALHO VIEIRA, Marcos Antonio, « Idéias e instituições: uma reflexão sobre a politica externa brasileira do inicio da década de 90 », in Contexto Internacional, vol 23, no 2, juillet-déc. 2001, pp.245-91.

de politique extérieure inaugurée par Rui Barbosa, à La Haye, en 1907 »⁷⁰. En ce sens, ce qui convient au Brésil est le triomphe du multilatéralisme sur n'importe quelle autre pratique de commerce international et tout l'effort diplomatique devait viser cet objectif. Au dessus de n'importe quelle autre priorité commerciale, comme l'intégration régionale par exemple, il y aura la recherche du renforcement du profil du Brésil comme un *global trader*.

1.6. Le Brésil de Cardoso et Lula

En 1994, après la chute du gouvernement Collor⁷¹ et la gestion du gouvernement de transition de Itamar Franco (1992-1994) marquée par un bref retour des idées développementalistes dans la politique nationale brésilienne, le Brésil emprunte à nouveau la direction libérale sous la gestion de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Au pan économique, la conception et l'implantation d'un nouveau plan de stabilisation nommé *Plan Real*, lorsque Cardoso était le Ministre de l'Économie du gouvernement précédent, ont été considérées comme le principal facteur de son élection en 1994.

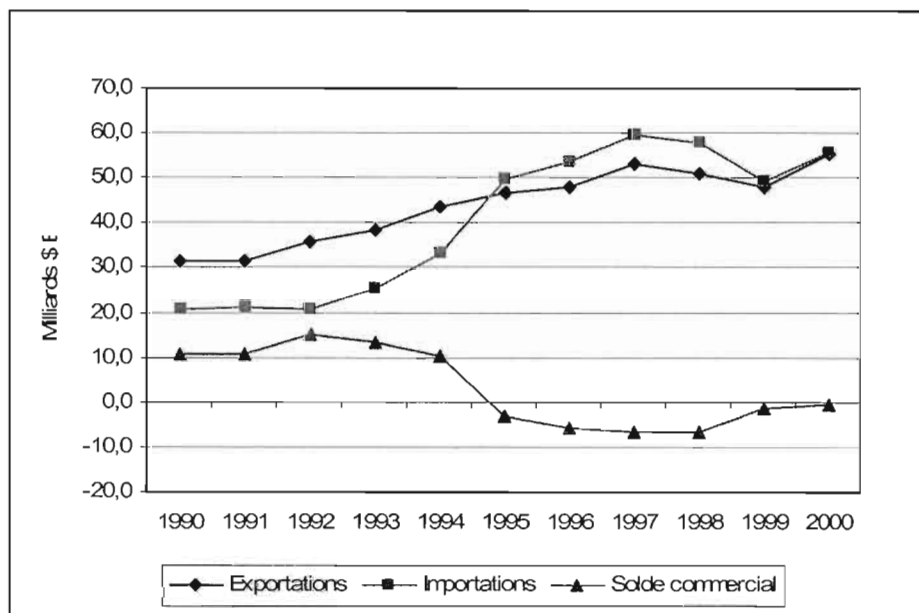
Le Plan Real, qui impliquait la création d'une nouvelle monnaie, le *real*, s'est initié avec une appréciation de la monnaie d'un taux de 15 %. La méthode de la Banque Centrale consistait à définir un plafond de 1 real pour 1 dollar, mais sans déterminer un taux minimum. La garantie donnée par la Banque Centrale de ce plafond a favorisé l'entrée des dollars dans l'économie brésilienne, mais très rapidement la

⁷⁰ LAFER, Celso, "Brasil : dilemas e desafios da politica externa", In *Estudos Avançados*, vol 14, no 38, 2000.

⁷¹ Le Président Collor a été destitué de son poste par *impeachment* à la suite d'un scandale de corruption dans son gouvernement.

pression provoquée par le flux des dollars a entraîné une surévaluation de la monnaie brésilienne⁷². Parallèlement, le gouvernement a procédé à des réductions importantes des barrières aux importations, favorisant même l'achat de produits importés par des agences gouvernementales. Les importations et le taux de change valorisé ont permis le contrôle de l'inflation après le Plan Real. Par contre, en quelques mois, l'ouverture économique réalisée, sans que les industries nationales aient eu le temps de s'ajuster, s'est traduite par la perte du solde commercial brésilien, tel que nous pouvons le constater dans le graphique suivant :

Graphique 1.1
La balance commerciale brésilienne (1990-2000)



*Source : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Secretaria de Comércio Exterior – SECEX
Departamento de Desenvolvimento e Planejamento de Comércio Exterior - DEPLA*

⁷² NASSIF, Luis, "Política macroeconômica e ajuste fiscal", In LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, pp.39-70.

Ce graphique rend explicite l'impact de l'ouverture commerciale sur le solde de la balance commerciale brésilienne à partir de 1995. Nous pouvons considérer que, du point de vue commercial, la décennie 1990 fut marquée par une perte nette du marché national par l'industrie brésilienne au bénéfice des produits étrangers. En effet, il ne faut pas interpréter les résultats commerciaux comme étant un signe de recul ou de stagnation de l'activité industrielle nationale. De manière paradoxale, l'année 1997 qui a été celle du plus haut déficit de la balance commerciale, a également été l'année du plus haut niveau de l'expansion industrielle pour la période⁷³. L'explication à cela provient du fait que l'ouverture commerciale a provoqué une croissance considérable du contenu importé dans les produits nationaux industrialisés, au point d'aggraver le déficit commercial dans son ensemble. Si d'un côté, l'industrie nationale a effectivement subi les effets négatifs de l'ouverture commerciale, d'un autre côté, elle a également pu bénéficier de l'entrée d'équipements plus sophistiqués et de technologies importées. Étant donné l'importance cruciale de la technologie avancée pour que les entreprises puissent accroître leur capacité compétitive, sur cet aspect, la libéralisation commerciale a contribué favorablement à l'effort de l'industrie nationale pour faire face à la concurrence. Quoi qu'il en soit, la part de la valeur des importations par rapport à la valeur de la production industrielle brésilienne a augmenté significativement au cours des années 1990 et spécialement sous le gouvernement de Cardoso. « En 1990, la valeur des importations représentait seulement 5,7 % de la valeur de la production industrielle brésilienne. En 1994, avant que Cardoso arrive au pouvoir, le pourcentage atteignait déjà 10,4 %. En 1997, à l'apogée de l'expansion de la production industrielle, la valeur des importations était équivalente à 19,4 % de la valeur de la production locale »⁷⁴. Les chiffres comparatifs

⁷³ SUZIGAN, Wilson, *Industria Brasileira, Origem e Desenvolvimento*, Sao Paulo : Ed. Hucitec-Unicamp, 2000.

⁷⁴ VIANA, Francisco, "Industria e tecnologia", In LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, p.145.

seraient encore plus élevés si nous avions comparé des gammes de produits, comme les biens durables par exemple.

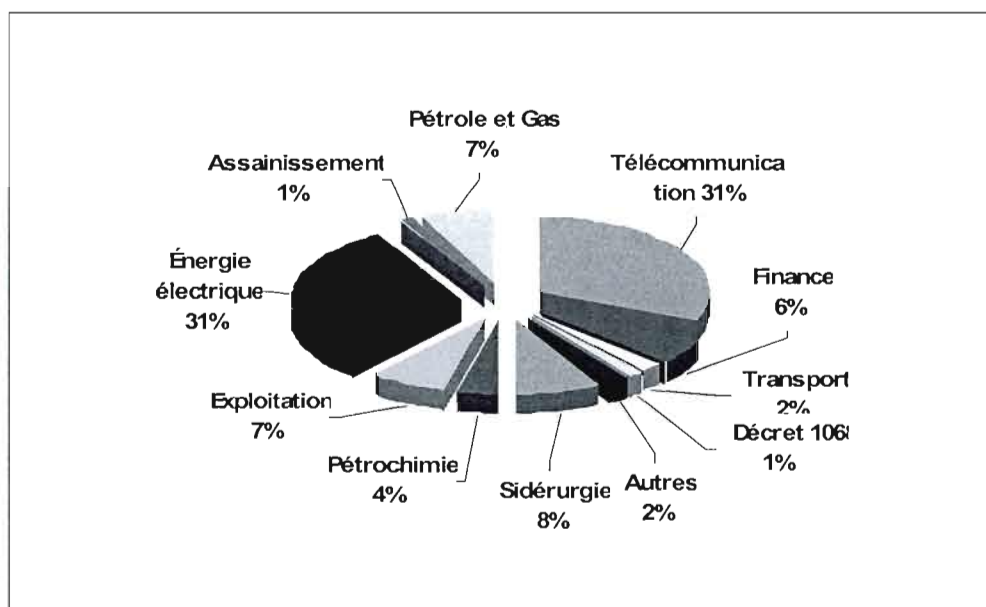
Cette réalité ne peut pas, toutefois, être dissociée d'une autre, celle du poids exercé par les filiales des multinationales installées au Brésil qui importaient directement de leurs sièges sociaux à l'étranger. Par ailleurs, les entreprises ont procédé très rapidement à l'internationalisation de la production comme une manière d'atténuer leurs coûts et d'augmenter leur rentabilité. La conséquence la plus directe de ce mouvement d'internationalisation a été la spécialisation, celle-ci étant accompagnée d'un processus de modernisation important garanti par l'importation de la technologie étrangère. Le transfert de technologie était un aspect intéressant de l'internationalisation pour l'économie nationale. Par contre, à l'opposé de ce qui avait été imaginé, cela n'a pas assuré une augmentation des exportations de façon proportionnelle à l'augmentation des importations. De plus, « les paiements des services de transfert de technologie ont représenté une pression de plus sur le compte courant de la balance des paiements. Pourtant, la modernisation et la spécialisation, obtenues via l'internationalisation de la production, ont constitué une forte restriction à l'expansion continue de la production industrielle, étant donné qu'une plus grande demande de devises accentuait la vulnérabilité de l'économie brésilienne »⁷⁵. Un autre facteur a également contribué à restreindre l'expansion industrielle nationale : la dénationalisation via les privatisations.

En effet, dans le sillage des transformations économiques poursuivies par le gouvernement Cardoso, nous retrouvons notamment le renforcement du processus de privatisation initié par Collor. Les privatisations ont touché des nombreux secteurs de l'économie nationale, comme nous pouvons l'observer dans le graphique ci-dessous. Ces privatisations ont fourni à l'État des sommes importantes qui ont contribué

⁷⁵ *Ibid.*, p.146.

essentiellement à supporter la croissance de la dette publique occasionnée par la politique monétaire en vigueur⁷⁶. En d'autres mots, toutes les recettes générées par les privatisations ont servi au paiement de seulement une partie du déficit créé par la politique de change. À titre d'exemple, rappelons que l'État brésilien a obtenu, avec le secteur des télécommunications uniquement, une somme équivalente à 30 milliards US\$⁷⁷. Le graphique suivant illustre qu'effectivement le secteur des télécommunications a reçu 31 % du total des privatisations réalisées, rejoint uniquement par le secteur de l'énergie électrique, dont les recettes ont été cependant moindres.

Graphique 1.2
Les privatisations au Brésil par secteur (%)



Source : Graphique adapté de Luis Nassif (2002), p. 53.

⁷⁶ NASSIF, Luis, "Política macroeconômica e ajuste fiscal", In LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, p.51.

⁷⁷ Cette valeur provient de la vente de l'entreprise et des concessions ainsi que des impôts exigés.

Tel que mentionné plus haut, la privatisation de ces secteurs s'est opérée dans un contexte de dénationalisation. Dans le cas de l'industrie, la participation des entreprises étrangères a toujours été significative, mais cette participation s'est accentuée à partir de 1994. À titre d'exemple, selon des données de 1997, dans le groupe des 500 plus grandes entreprises privées du pays, les entreprises étrangères étaient responsables pour 60 % du revenu total de ces entreprises⁷⁸. La dénationalisation a exercé un poids supplémentaire sur la demande de devises de la part de l'industrie. De plus, le transfert de profit et des dividendes des entreprises multinationales se sont ajoutés à l'augmentation des dépenses en importation. Vraisemblablement, le flux de devises généré par les exportations n'a pas été en mesure de couvrir cette demande de devises et c'est seulement avec la dévaluation du real en 1999 que la situation a pu être rétablie.

Au-delà de l'entrée de capitaux générés par le processus de privatisation, le Brésil et plusieurs autres pays d'Amérique latine ont assisté au retour des capitaux étrangers sur leur territoire. Toutefois, il est important de mentionner que ces capitaux, lorsqu'ils n'étaient pas convertis en investissement physique (achat ou création d'entreprise), se caractérisaient par leur haut degré de volatilité et leur mobilité excessive. Cela a entraîné une succession de crises financières aux répercussions internationales. Après la crise mexicaine de 1994, la crise asiatique de 1997-1998, c'est le Brésil, toujours sous Cardoso, qui s'est retrouvé confronté au grave problème de la sortie presque instantanée des capitaux⁷⁹. On constatait à ce moment là que le Brésil, ainsi que d'autres pays en développement, se retrouvaient à la limite de leur vulnérabilité extérieure. Ils devaient recourir à nouveau à des emprunts auprès des

⁷⁸ VIANA, Francisco, "Industria e tecnologia", In LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, pp. 137-177.

⁷⁹ Au mois de septembre 1998, en seulement quelques jours, près de 3 milliards \$ÉU sont sortis du pays.

institutions financières internationales, spécialement le Fonds Monétaire international, afin de remédier aux problèmes les plus urgents provoqués par ces crises.

De manière générale, nous pouvons constater que la situation économique du Brésil s'est détériorée au cours des années 1990. La conséquence directe de l'évolution négative de nombreux indicateurs économiques a été la croissante vulnérabilité externe de l'économie brésilienne. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de quelques indicateurs entre 1994 et 1998.

Tableau 1.3
Indicateurs économiques du Brésil par rapport à l'extérieur (1994-1998)

| Indicateurs économiques | Milliards \$ É.U. | | | | |
|---|-------------------|------|------|------|------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| 1. Investissement étranger | 2,1 | 5,5 | 10,5 | 18,7 | 23,0 |
| 2. Remise de profits vers l'extérieur | 2,9 | 3,5 | 3,8 | 6,5 | 7,1 |
| 3. Paiement des taux d'intérêt de la dette extérieure | 8,1 | 10,6 | 12,8 | 14,4 | 16,1 |
| 4. Déficit de la balance commerciale | -2,0 | 3,4 | 5,6 | 8,4 | 6,4 |
| 5. Sortie de devises vers l'étranger | 9,0 | 17,5 | 22,2 | 29,3 | 29,6 |

Source : Boletim do Banco Central.

Finalement, les réformes économiques des années 1990, axées sur la libéralisation commerciale mais surtout financière, permettant la libre circulation des capitaux, ont fini par augmenter la vulnérabilité de l'économie brésilienne face aux chocs externes. Toutefois, l'implantation du Plan Real était basée sur deux objectifs primordiaux, qui ont effectivement été atteints : premièrement, le contrôle de l'inflation, qui semblait

progresser sans limites et, deuxièmement, la restauration d'une image de confiance au niveau international, autant du point de vue politique que financier. La mise en application de la nouvelle stratégie d'insertion internationale du Brésil dépendait de son adéquation aux nouveaux standards économiques établis et considérés acceptables par les institutions financières internationales, les investisseurs, les agences de classification des risques et par d'autres acteurs indispensables pour les relations internationales du Brésil.

De cette manière, les questions financières sont devenues vitales pour la politique étrangère brésilienne. Nous verrons dans le chapitre 3 les implications des nouvelles restrictions mentionnées plus haut sur les contours généraux de la politique étrangère brésilienne et plus spécifiquement sur la position brésilienne lors des négociations commerciales chapeautées par l'Itamaraty.

C'est donc dans le contexte d'une situation économique difficile que Lula arrive à la présidence du Brésil en 2003. Au-delà d'avoir à gérer cet héritage problématique, Lula a dû également combattre la « nervosité » des marchés provoquée par son imminente élection. Pendant les mois précédents son élection, le taux du « risque Brésil » a atteint des niveaux record. En outre, l'effet de la campagne électorale s'est fait sentir également à travers la chute de la monnaie : la cotation du *real* est passée de 2,30 *reais* par dollar quelques mois plus tôt à 3,99 *reais* par dollar en octobre 2002⁸⁰. En réponse à la crise du moment, le président sortant, Cardoso, a signé un nouvel accord avec le FMI d'une valeur de 30 milliards de dollars devant se prolonger lors du mandat du prochain président. Dans une attitude pragmatique visant à contrôler l'agitation des marchés, les deux candidats, José Serra et Lula, ont donc

⁸⁰ CASTANHAR, José Cêzar, "Política econômica no primeiro ano do governo Lula: os desafios da transição e as alternativas para o futuro", En ligne: <http://www.ebape.fgv.br/novidades/pdf/castanhar.pdf>

signé un document signalant qu'ils s'engageaient à respecter les accords signés avec le FMI. Le document signé par Lula est connu comme la « Lettre aux Brésiliens ».

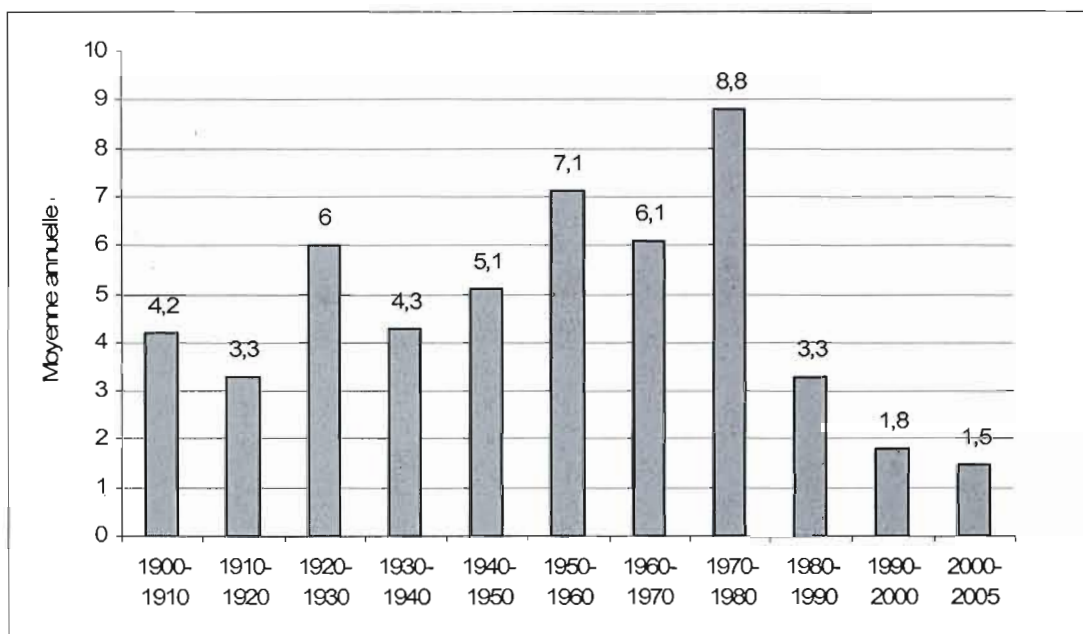
Du point de vue économique, le premier mandat de Lula (2003-2006) a provoqué beaucoup de surprises autant pour la gauche que pour la droite brésilienne. Contrairement aux attentes, le gouvernement a poursuivi une politique économique orthodoxe, sous le même modèle du gouvernement précédent. La priorité du gouvernement a continué d'être la stabilité et le contrôle de l'inflation combinés à des taux d'intérêts très élevés. Le prix à payer pour de telles priorités réside dans l'attente prolongée pour le retour à la croissance économique.

1.7. Conclusion

La période retracée par ce premier chapitre est très longue et comporte des moments de l'histoire économique brésilienne très distincts. Par contre, au-delà des traits spécifiques à chaque « moment économique » ou à chaque gouvernement, nous pouvons certainement souligner deux moments importants de rupture. Le premier se situe dans les années 1930, lorsque le pays s'est engagé dans la voie de l'industrialisation et a suivi, pour la première fois, une politique économique, voire commerciale, explicitement orientée vers les nécessités du développement national. La deuxième rupture a été celle des années 1980, lorsque le modèle de croissance antérieur s'est essoufflé et que le pays n'a pas réussi à s'appuyer sur un nouveau modèle propice à l'expansion, ce qui a eu comme effet de compromettre la croissance économique pour des nombreuses années consécutives. L'implantation du modèle libéral des années récentes, erronée ou non, évoque surtout la volonté d'atténuer les dégâts provoqués par les crises successives, mais n'offre pas de solutions positives

pour la reprise de la croissance et du développement. Nous pouvons vérifier dans le graphique suivant qu'à partir des années 1980, le taux de croissance brésilien ne cesse de diminuer.

Graphique 1.3
Taux de croissance du PIB brésilien par décennies



*Source : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Secretaria de Comércio Exterior – SECEX
Departamento de Desenvolvimento e Planejamento de Comércio Exterior - DEPLA*

Les difficultés économiques vécues par le Brésil n'empêchent pas, toutefois, que ce pays ait des ambitions de la taille de sa géographie. Nous avons souligné au début de cet essai le lien toujours existant entre les politiques commerciales et étrangères brésiliennes, lien qui s'accroît de plus en plus au fur et à mesure que le Brésil s'insère dans l'économie internationale. Les principes guidant la politique étrangère

brésilienne possèdent des racines anciennes qui ont évolué à travers le temps, à travers les nombreuses conjonctures économiques dont nous avons tracé le portrait. Le contenu de ce premier chapitre était nécessaire pour nous amener à comprendre le contexte dans lequel la diplomatie brésilienne a évolué et comment nous arrivons aux prises de décisions actuelles dans le domaine commercial. Suivant la logique d'une analyse des stratégies commerciales aux « deux niveaux », le deuxième chapitre abordera ce thème d'un point de vue national. Il sera question d'analyser plus en détail les institutions, dont l'Itamaraty, responsables des décisions en matière de politique commerciale et, plus spécifiquement, de négociations internationales.

CHAPITRE 2

De l'autonomie étatique au niveau national : le cas du processus décisionnel des négociations commerciales

Tout au long du chapitre 1, nous avons expliqué que, malgré le changement des gouvernements le Brésil a toujours privilégié une forte conception de l'État comme vecteur du changement et du développement national. Que ce soit dans le domaine de la politique commerciale ou de la politique étrangère, nous observons le lien constant entre les positions adoptées, ou les politiques implantées, et la recherche du développement comme objectif général de l'État. Cet objectif ne pourrait pas être atteint, au niveau national, sans la coopération du secteur privé. Si d'une part, l'État utilise son autorité pour faire émerger des lois ou pour créer des institutions favorisant le développement économique, d'autre part, il doit nécessairement compter sur l'appui du secteur privé et de son capital pour concrétiser son projet. De cette manière, nous considérons que l'État et le marché sont les têtes de la société⁸¹. Cette particularité du secteur privé, qui agit comme un partenaire (ou un outil) essentiel de la stratégie étatique, justifie que l'on accorde une plus grande attention à cette catégorie sociale. L'interaction entre l'État et le secteur privé s'exprime à travers les canaux de dialogue créés par l'État lui-même. Pour cette raison, le degré d'ouverture des institutions étatiques définit la mesure de la participation du secteur privé dans l'élaboration des politiques ou dans la prise de décisions. Dans le cas de la politique étrangère et de la politique commerciale la centralisation bureaucratique des institutions étatiques, qui s'occupent de ces domaines de façon très autonome, a rendu historiquement difficile l'accès du secteur privé au processus décisionnel.

⁸¹ LIMDBLOM, Charles, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books, 1977.

2.1. Les relations État/secteur privé

Jusqu'au début des années 1990, l'entrepreneuriat participait de manière limitée et très peu organisée aux négociations dans le cadre du GATT. Seulement quelques secteurs spécifiques, surtout des exportateurs, démontraient un intérêt pour ces négociations. L'implication du secteur privé dans son ensemble allait croître au fur et à mesure que l'utilisation des barrières non-tarifaires contre des produits brésiliens et, en même temps, les objections contre les mesures similaires du côté brésilien, se feraient de plus en plus fréquentes⁸². En raison des contraintes exercées par l'extérieur qui touchaient dorénavant directement les intérêts des entreprises brésiliennes, celles-ci ont ressenti le besoin de se mobiliser au sein de leurs organisations respectives⁸³. Ce début d'initiative est apparu en 1993, lorsque les effets de l'ouverture commerciale brésilienne commençaient à se faire sentir. Il semble qu'encore en 1993, le secteur privé ne se montrait toujours pas sensible aux coûts d'une non participation dans les négociations, principalement celles à l'OMC. En raison de ce manque d'intérêt, les premiers gestes de mobilisation ont été négligeables : il n'y a pas eu d'efforts, il n'y a pas eu de construction de stratégies et la position de l'entrepreneuriat a été essentiellement défensive⁸⁴. Pourtant, en dépit de la modernisation et de la spécialisation qui se sont approfondies dans les années 1990, l'élément de continuité était l'absence d'une instance supérieure dotée de capacité d'intégration, qui serait capable d'articuler des intérêts communs au-delà des clivages sectoriels. « L'absence d'une telle entité résulterait sur le blocage de contrats et d'alliances supra-sectorielles et donc sur l'impossibilité pour l'ensemble de l'entrepreneuriat d'agir en tant que

⁸² SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano, "Brazilian Congress and Foreign Trade Policy", sept. 1998.

⁸³ Ces organisations étaient principalement la Confédération Nationale de l'Industrie (CNI), la Confédération Nationale de l'Agriculture (CNA) et l'Association des Exportateurs Brésiliens (AEB).

⁸⁴ CARVALHO, Maria Izabel V., "Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle", in *Contexto Internacional*, vol 25, no 2, juillet-décembre 2003.

groupe homogène. Sous cet aspect, il s'est perpétué un trait historiquement enraciné, en grande partie responsable de la fragilité de l'entrepreneuriat comme acteur collectif »⁸⁵.

Le changement d'attitude viendrait un peu plus tard, lorsqu'un ensemble d'éléments, dont l'accélération du processus de libéralisation en cours dans les années 1990 et la diversification de l'agenda des négociations à partir du Cycle de l'Uruguay, provoqueraient des pertes significatives pour l'ensemble du secteur privé brésilien. Ainsi, après une longue absence, notamment lors de la création et de l'établissement du Mercosur ainsi que lors du Cycle de l'Uruguay, les entrepreneurs ont décidé de se mobiliser au sein d'une seule organisation supra-sectorielle, nommée la Coalition Entrepreneuriale brésilienne (CEB), créée en 1996. Initialement, la CEB s'est concentrée sur les négociations de la ZLÉA déjà en cours et sur lesquelles il n'y avait pas d'information disponible aux entrepreneurs, aucun système de réflexion sur la question et aucun canal d'influence pour le secteur auprès du gouvernement⁸⁶. La CEB eu un impact très positif sur le dialogue État/secteur privé en contribuant à une plus grande influence du secteur productif dans le cadre des négociations multilatérales et en favorisant une participation plus consolidée et effective. Sous un autre point de vue la CEB aurait également contribué à augmenter la crédibilité de la position brésilienne et aurait contribué à son succès.

Par contre, les changements dans l'économie brésilienne ont touché les différents secteurs de l'économie de manière distincte, et ont provoqué des divergences quant à la position que le Brésil devrait adopter dans les processus de négociation. D'un côté, il y avait l'industrie qui avait été très touchée par la libéralisation économique et, de

⁸⁵ DINIZ, Eli, "Empresariado industrial e estratégias de desenvolvimento", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 18, no 52, 2003, pp.15-34.

⁸⁶ CARVALHO, Maria Izabel V., "Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle", in *Contexto Internacional*, vol 25, no 2, juillet-décembre 2003.

l'autre côté, il y avait l'agriculture qui avait bénéficié du même processus. Cette divergence allait s'officialiser en 1999, lorsque la Confédération Nationale de l'Agriculture (CNA), l'Association brésilienne de l'agrobusiness (ABAG) et l'Organisation des Coopératives brésiennes (OCB) allaient, ensemble, créer le Forum Permanent des Négociations Agricoles Internationales. L'objectif principal était « d'obtenir des résultats positifs à l'OMC à travers l'intégration d'efforts au niveau du secteur privé, et de l'établissement d'un dialogue ouvert avec le gouvernement »⁸⁷. La création de ce Forum explique donc une posture plus offensive du secteur agricole et une posture plus défensive du secteur de l'industrie. Toutefois, la création du Forum n'a pas occasionné un retrait du secteur agricole de la CEB. Pour celui-ci, il s'agissait d'élargir les canaux par lesquels il pourrait influencer le gouvernement dans ses décisions. Ces deux organisations s'entendaient sur la nécessité de développer un dialogue permanent avec le gouvernement afin de formuler la position brésilienne dans les négociations. Beaucoup d'efforts ont été réalisés dans le sens d'améliorer les liens, même informels, avec les différents ministères impliqués dans le processus, spécialement l'Itamaraty. En 1999, José Alfredo Graça Lima, secrétaire adjoint des questions d'intégration économique et de commerce extérieur de l'Itamaraty, se référait aux nombreuses rencontres réalisées entre l'Itamaraty et les organisations du secteur privé comme étant une « innovation »⁸⁸.

La participation de l'entrepreneuriat brésilien dans la phase préparatoire des négociations internationales s'est améliorée. Par contre, les entrepreneurs ont continué à exprimer leur insatisfaction, surtout en ce qui a trait au caractère informel de leur relation avec le gouvernement. Selon la CEB, le dialogue État/secteur privé s'est caractérisé par une certaine contingence et une absence d'institutionnalisation.

⁸⁷ *Ibid.*, p.372

⁸⁸ Gazeta Mercantil, "Exportadores e Governo discutem Rodada do Milênio", 07/07/1999.

Les plaintes s'adressaient également au manque d'informations, de transparence et de l'absence d'un canal de communication plus stable. « L'absence d'institutionnalisation provoquait instabilité et incertitude dans les relations entre entrepreneurs et gouvernement »⁸⁹. Les demandes de la CEB allaient également dans le sens de l'établissement de l'institutionnalisation d'un système de communication qui rendrait possible l'accès, dans un délai rapproché, aux informations sur l'agenda des négociations, aux positions officielles brésiliennes et à l'évolution des négociations. Même le système du « room next door », qui permettait le transfert d'informations au moment où les négociations avaient lieu par un fonctionnaire de l'Itamaraty aux personnes intéressées, a été considéré limité et peu inclusif. Les entrepreneurs voulaient participer de manière plus directe aux négociations.

En effet, les liens que les organisations ont établi avec quelques ministères, même informels, traduisaient, « d'un côté, le fait que la représentation des intérêts de l'entrepreneuriat s'est développée via la bureaucratie gouvernementale et, d'un autre côté, que les préférences de la bureaucratie gouvernementale ont été renforcées à travers l'appui du secteur privé »⁹⁰. Il y avait donc un canal de participation attribué au secteur privé qui était complètement encadré par l'État et qui reflétait l'historique centralisation des institutions étatiques.

Sous le gouvernement Cardoso, il était devenu clair pour la diplomatie brésilienne qu'il serait nécessaire d'établir des liens plus étroits et fréquents avec la société. La vision d'une plus grande perméabilité de l'Itamaraty apparaît dans la formulation du nouveau concept de « diplomatie publique ». Cette notion nécessitait un changement nécessaire du comportement de l'institution diplomatique. Dans les années récentes, la diplomatie brésilienne s'est retrouvée dans le besoin de s'adapter au nouveau

⁸⁹ CARVALHO, Maria Izabel V., "Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle", in *Contexto Internacional*, vol 25, no 2, juillet-décembre 2003, p.376.

⁹⁰ *Ibid.*, p.377.

contexte national d'élargissement du débat sur des questions internationales. Plus le débat s'élargissait, plus il devenait nécessaire pour l'Itamaraty de composer avec les opinions de la société, ce qui en dernière instance, lui octroyait plus de légitimité à la table des négociations. Selon une opinion de plus en plus partagée par la « policy community », « la nouvelle formulation de la politique étrangère exige dorénavant l'établissement de nouveaux canaux de communication entre l'Exécutif et la société. Cette relation permettrait que les négociateurs brésiliens connaissent mieux les impacts éventuels des propositions en jeu sur les différents secteurs économiques et sociaux, au-delà de proposer à la société des informations importantes sur les négociations commerciales internationales »⁹¹. De plus, une relation plus étroite entre la diplomatie et la société aurait l'effet de rendre la politique étrangère brésilienne plus représentative et légitime. En ce sens, l'on vérifie déjà une certaine réduction de l'autonomie de l'Itamaraty, accompagnée d'une extension du processus de prise des décisions aux autres acteurs bureaucratiques, c'est-à-dire aux autres ministères. La conséquence de cela est un processus de plus en plus fragmenté et compétitif, concentré au sein de l'Exécutif et sans changement quant à la participation du Congrès National qui continue d'être presque inexistante.

Par ailleurs, des changements dans la structure du Ministère visaient à favoriser une plus grande participation de la société. Toutefois, malgré l'augmentation de la participation du secteur privé dans le mécanisme de formulation de la position négociatrice brésilienne, son influence demeurait limitée et soumise à l'arbitraire du gouvernement. Par exemple, « le Forum Entrepreneurial des Amériques, créé comme un espace d'évaluation par le secteur privé des négociations gouvernementales, a souffert l'interférence du gouvernement dans la formation de la délégation brésilienne. Sa composition dépendait d'invitation faite par l'Itamaraty, qui n'avait

⁹¹ *Ibid.*, p.383.

pas nécessairement à l'esprit la représentativité du secteur entrepreneurial »⁹². Même la Section nationale de la ZLÉA (Senalca), créée par l'Itamaraty en 1996, a pris du temps avant d'inviter le secteur privé à participer à ce forum de discussion. En 1998, les ambassadeurs Celso Lafer et Rubens Ricupero exprimaient leur préoccupation à l'égard de l'état préparatoire de la position brésilienne dans le cadre des négociations internationales étant donné la complexité de l'agenda en cours. Ils soulignaient « l'inexistence d'une articulation intégrée entre les différents secteurs de l'entrepreneuriat, l'absence de liens bien structurés entre le secteur privé et la diplomatie responsable des négociations à l'OMC, et l'interaction réduite des divers organes, à l'intérieur de l'Exécutif, responsables des décisions dans le domaine du commerce extérieur »⁹³.

C'est en juin 1999, avec la création, par décret présidentiel, du Groupe interministériel de travail sur le commerce international de marchandises et de services (GICI), qu'il y a eu un plus grand effort pour l'implantation d'un canal de communication entre les organes du gouvernement et entre celui-ci et la société. La fonction du GICI était d'être le lieu de « formulation et de coordination de la position brésilienne relativement aux travaux et aux négociations menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ». Le CIGI était situé au Ministère des Affaires étrangères et présidé par le secrétaire-général adjoint des Questions d'intégration économiques et de commerce extérieur de l'Itamaraty. La participation de la société, malgré le fait qu'elle avait été prévue dans le décret présidentiel, n'était pas automatique, comme cela avait été le cas pour les différents secteurs de la bureaucratie gouvernementale. Dans la pratique, la participation du secteur privé dépendait d'invitation officielle. Cela dit, les principales organisations représentant les intérêts du secteur productif et des travailleurs ont été invitées à participer aux

⁹² PRESTO SANTANA, Helton R., "Grupos de interesse e a política externa brasileira para a ALCA", in *Contexto Internacional*, vol 23, no 1, janv-juin 2001, p. 68-69.

⁹³ *Gazeta Mercantil*, "O Brasil é fragil da negociação com a OMC", 10/08/1998.

réunions du GICI⁹⁴. Selon la CEB et le Forum, le GICI a représenté, à ce moment là, la réponse du gouvernement aux pressions de la société pour une plus grande participation, et a fonctionné comme un espace de transfert de la diplomatie vers l'entrepreneuriat en lui faisant profiter d'informations au sujet des développements des négociations. Du point de vue du secteur privé, le GICI a rempli, surtout, une fonction symbolique, celle de légitimer la position officielle, et une fonction informative, sans avoir ouvert l'espace de la formulation des décisions. Le secteur privé continuait donc d'intensifier ses contacts avec le gouvernement par d'autres canaux, dont les ministères œuvrant dans les dossiers de leurs intérêts, le GICI demeurant un forum de coordination entre les positions de la bureaucratie gouvernementale et le secteur productif.

Du point de vue idéologique, lors de la période des réformes économiques appliquées sous le gouvernement de Cardoso, on a observé l'articulation d'un consensus parmi l'entrepreneuriat quant à la posture néolibérale en application. Toutefois, il est resté un désaccord quant à la façon et au rythme d'implémentation des items du nouvel agenda, tel que les privatisations et la libéralisation commerciale. Les industriels réclamaient toujours un certain niveau de protectionnisme, le recours à des subsides, la concession de traitement différencié pour certains secteurs et la participation de l'entrepreneuriat dans le processus décisionnel⁹⁵.

Une autre manière de vérifier que les décisions de l'Itamaraty ne vont pas nécessairement dans le sens des pressions d'un groupe en particulier réside dans le fait que, malgré les nombreuses tentatives des groupes industriels d'influencer la politique commerciale, la priorité actuelle est destinée au secteur agricole. Cette

⁹⁴ CARVALHO, Maria Izabel V., "Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle", in *Contexto Internacional*, vol 25, no 2, juillet-décembre 2003, p.386.

⁹⁵ DINIZ, Eli, "Empresariado industrial e estratégias de desenvolvimento", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 18, no 52, 2003, pp.15-34.

priorité accordée par la diplomatie brésilienne aux questions agricoles dans les négociations commerciales est due, en grande partie, aux soldes commerciaux positifs et croissants enregistrés, à partir de 2001 grâce à la capacité compétitive du secteur agricole. Il faut mentionner que l'agrobusiness correspond à 33 % du Produit intérieur brut (PIB) brésilien, à 42 % des exportations totales et à 37 % des emplois dans tout le pays. De plus, entre 1998 et 2003, le taux de croissance du PIB agricole a été estimé à 4,67 % par année⁹⁶. Le gouvernement, et l'Itamaraty en particulier, interprètent la priorité de la défense des intérêts de l'agriculture comme le meilleur choix pour l'ensemble de l'économie brésilienne.

Nous avons pu vérifier dans cette première partie concernant les relations État/secteur privé que l'une des caractéristiques du cas brésilien est l'historique centralisation de la bureaucratie étatique. Dans le domaine qui nous concerne plus spécifiquement, la politique commerciale brésilienne, nous retrouvons deux institutions qui méritent une attention particulière. D'une part, la *Cacex*, « Carteira de Comércio Exterior », institution très autonome responsable de la politique commerciale des années 1960 jusqu'aux années 1990, et puis, la *Camex*, créée en 1995 portant sur le même dossier, mais avec des responsabilités distinctes. D'autre part, en ce qui concerne plus spécifiquement les négociations internationales il s'agit de l'Itamaraty. Cette institution est responsable de la définition de la position brésilienne dans les différents forums internationaux et responsable donc, de l'agencement de cette position avec les principes fondateurs de la politique étrangère brésilienne.

⁹⁶ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Site internet: <http://www.agricultura.gov.br/>

2.2 L'Itamaraty

Au Brésil les questions de sécurité n'ont jamais occupé une place prioritaire depuis la délimitation de ses frontières par le moyen d'une négociation diplomatique réussie au début du XX^e siècle⁹⁷. La combinaison particulière d'une situation géographique qui place le Brésil dans la cours arrière des États-Unis et la présence d'un environnement régional stable, sans conflits frontaliers, explique en bonne partie la mentalité des élites brésiliennes qui constituent la communauté de politique extérieure⁹⁸. Pour le Brésil, le risque a toujours été défini en termes économiques plutôt qu'en termes militaires ou sécuritaires. En d'autres mots, ses principales vulnérabilités externes sont économiques et pour cette raison sa politique extérieure a toujours eu un fort caractère développementaliste.

Au cours des années 1930, alors que le modèle de substitution aux importations était dominant, la politique extérieure brésilienne est devenue un important instrument de développement de ce modèle. Lors de cette période, l'Itamaraty a contribué à défendre, au niveau international, les demandes pour un traitement différencié pour les pays en développement, la création d'un Système de préférences généralisé (SPG) pour leurs exportations et l'ouverture de nouveaux marchés et l'expansion de la coopération commerciale entre les pays du Sud⁹⁹, entre autres. Donc, même si l'Itamaraty n'est pas une institution qui a été créée par le modèle ISI, il a occupé une place centrale dans la consolidation et la reconnaissance internationale de ce modèle. Tout au long de la trajectoire développementaliste, et même après, l'Itamaraty n'a

⁹⁷ Grâce, principalement, au succès de cette entreprise diplomatique, le diplomate brésilien Barão do Rio Branco est encore aujourd'hui le symbole de la tradition du Ministère des Affaires étrangères, l'Itamaraty.

⁹⁸ SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica, Brazil as an intermediate state and regional power : action, choice and responsibilities », in *International Affairs*, 82, 1, 2006, p.22.

⁹⁹ *Ibid.*, p.23.

jamais cessé d'occuper un rôle signifiant dans l'implantation des modèles de développement suivis.

L'Itamaraty est une institution qui bénéficie d'une légitimité interne considérable. Il est perçu comme l'un des principaux instruments du développement national. Cet organe a acquis au fil des années une puissante « mémoire institutionnelle » accumulant, de cette façon, plusieurs des caractéristiques et des valeurs associés à l'ISI. Selon Soares de Lima, c'est ce qui fait de l'ISI un modèle toujours influent et attirant même après sa disparition. Tel qu'écrit cette même auteure, « les conditions internationales qui contribuent à l'émergence d'une trajectoire particulière de développement peuvent évoluer et même disparaître, mais sans changer les institutions, les intérêts et les idées liés à cette trajectoire »¹⁰⁰. C'est ce qui expliquerait, d'une certaine manière, le maintien de la tradition de l'Itamaraty même après le changement de trajectoire dans les années 1990, avec l'adoption d'un modèle plus libéral. La permanence d'une même orientation doit également être comprise dans le relatif isolement bureaucratique de l'Itamaraty et sa capacité de promouvoir un ensemble particulier d'idées et de valeurs en politique étrangère. Cette institution a acquis un haut degré d'autonomie vis-à-vis du système social et également à l'égard de l'appareil étatique : « Ce corps diplomatique professionnel a assumé une orientation institutionnelle propre et en grande mesure compatible avec les valeurs acceptées par les élites politiques (civiles et militaires), rendant difficile des possibles ruptures radicales avec les politiques implantées dans le passé »¹⁰¹.

Le consensus tacite autour des décisions de l'Itamaraty cache, en fait, une autre réalité : celle du manque de transparence et de démocratisation dans le domaine de sa

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.24.

¹⁰¹ DANILEVICZ PEREIRA, Analucia, "O Brasil em crise e o mundo em transição: a política exterior brasileira de Sarney a Collor", in *Ciências e letras*, Porto Alegre, no 37, pp.295-316, janv-juin 2005, p.306

compétence. En examinant le mécanisme de formulation des politiques à caractère international, nous constatons que le processus brésilien de démocratisation n'a pas atteint de manière significative la sphère de la prise de décisions en matière de politique étrangère. En effet, il y a une forte relation entre la structure institutionnelle et la réalité de la politique étrangère brésilienne. Soares de Lima identifie le modèle institutionnel brésilien comme l'une des principales entraves à la démocratisation de la politique étrangère car il restreint le processus décisionnel à la Présidence de la République et au Ministère des Affaires étrangères. En ce sens, « le niveau de la ratification domestique, pensé à partir de la logique d'un jeu à deux niveaux, est traditionnellement superflu, car le chef du gouvernement ne s'est pas imposé, historiquement, à la nécessité de concilier d'éventuels intérêts contradictoires entre les deux arénas (nationale et internationale), étant libre de la pression des deux côtés »¹⁰². L'implication de ce modèle institutionnel est double : si, d'un côté, il rend la politique étrangère moins vulnérable à l'ingérence participative domestique, permettant la formation d'une véritable « policy community » qui se confond avec la propre organisation, d'un autre côté, cela peut également engendrer une fragilisation de la position brésilienne au niveau international, surtout dans les temps présents où les aspects de « légitimité et crédibilité » sont de plus en plus importants dans la représentation diplomatique.

Toutefois, le caractère peu démocratique des décisions en matière de politique étrangère est souvent nuancé par les diplomates eux-mêmes et par la société de façon générale. En fait, les décisions de l'Itamaraty ne sont pas perçues par les Brésiliens comme étant dépourvues d'une base sociale. Au contraire, il y a une perception assez répandue dans la société brésilienne selon laquelle l'Itamaraty représente de *jure et de facto* l'intérêt collectif pour le développement industriel¹⁰³. Cette perception a été

¹⁰² SOARES, 2000, p.25-26.

¹⁰³ SOARES DE LIMA, Maria Regina, 1994.

entretenu tout au long de l'histoire de cette institution. Dans plusieurs discours diplomatiques nous retrouvons le souci de l'organisation de ne pas être associée à ce caractère non démocratique. Par exemple, en 1995, le Ministre des Affaires étrangères Luiz Felipe Lampreia, s'exprimait ainsi: « L'Itamaraty ne crée pas des intérêts nationaux, il les identifie et les défend, avec un mandat de la société, à laquelle il doit rendre des comptes, inclusivement à travers le Congrès National »¹⁰⁴. Toutefois, autant par l'observation empirique que par la littérature spécialisée, l'on constate que la pratique diplomatique suit le sens contraire de cette affirmation. Même lorsqu'il s'agit du pouvoir du Congrès à ratifier ou non les accords conclus au niveau international, il faut noter que ce pouvoir se limite à une ratification *ex-post* des accords. Dans certaines circonstances, ce pouvoir disparaît complètement, car le coût d'une modification ou d'une annulation pourrait être très important sur le plan extérieur¹⁰⁵.

Le fait d'avoir une institution étatique aussi autonome en matière de politique étrangère est également due à l'absence historique d'un débat plus large impliquant le milieu académique ou journalistique sur les questions internationales. Selon le diplomate Samuel Guimarães, la raison se retrouve dans le peu d'intérêt que les questions internationales et la politique étrangère suscitent dans la société brésilienne. Le débat domestique demeure souvent restreint à des aspects économiques plus immédiats, comme la nécessité de générer des surplus commerciaux ou même régler des crises dans le cadre des accords régionaux, comme le Mercosur. Selon lui, « la méconnaissance de l'histoire de la politique extérieure brésilienne et de la situation stratégique de l'Amérique du Sud dans le monde seraient responsables pour cette

¹⁰⁴ LAMPREIA, Luiz Felipe, Discours lors de la III Session de la Conférence ministérielle de l'OMC, Seattle, 30 novembre, 1999.

¹⁰⁵ SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano, "Brazilian Congress and Foreign Trade Policy", sept. 1998.

attention marginale »¹⁰⁶. Ce manque de débat élargi, qui a prévalu jusqu'à la discussion autour du projet de création d'une Zone de libre-échange des Amériques, a placé l'État, voire son Ministère des Affaires étrangères, historiquement, comme l'acteur central de la formulation et de l'exécution de la politique extérieure brésilienne.

De façon générale, au Brésil, le processus politique qui entoure les décisions des politiques publiques a toujours été excluant. Depuis les années 1930, « lorsqu'on configurait les principales transformations du modèle de développement économique et lorsque, par ailleurs, s'est initié le processus d'universalisation de la participation politique, le standard décisionnel caractéristique a combiné clientélisme et corporativisme à des niveaux considérables, principalement en raison d'être centralisé et autonome. [...] Ni pendant la période démocratique de 1945-64 on n'a observé un changement de cette forme d'incorporation des acteurs sociaux dans le processus de décision publique »¹⁰⁷. Selon Carlos Pio, les variations institutionnelles sont partie essentielle de la stratégie gouvernementale pour implanter ses politiques prioritaires. Ceci impliquerait, la plupart du temps, la nécessité de modeler le comportement des acteurs sociaux stratégiques dans le but de générer de la coopération. Selon ce point de vue, les relations entre l'État et les groupes de pression se retrouveraient dans un contexte d'autonomie bureaucratique, où les contacts informels, non institutionnalisés, renforceraient le caractère non représentatif des processus décisionnels des organes étatiques. Dans ces circonstances, l'octroi de privilèges à quelques groupes au détriment des autres deviendrait fréquent, sans que les critères pour son inclusion ait été objet de discussion ou d'accord¹⁰⁸. Ce caractère

¹⁰⁶ GUIMARAES, Samuel, 2003, p.8.

¹⁰⁷ PIO, Carlos, « Liberalização do comércio : padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais », En ligne : <http://www.unb.br/irel/carlospio/liberalizacao.pdf>

¹⁰⁸ *Id.*

centralisateur et arbitraire de la bureaucratie s'est vérifié pendant longtemps dans le cadre institutionnel des négociations commerciales. Toutefois, nous assistons à un mouvement pour la démocratisation du processus de formulation des décisions en matière de négociations commerciales. Il reste à vérifier si une plus grande participation du secteur privé dans les discussions en cours influence ou non la position finale du Brésil dans les tables de négociation internationale.

2.3 La Cacex

De 1967 à 1992 la politique commerciale brésilienne était définie par la « Carteira de Comércio Exterior », connue sous le nom de *Cacex*. Celle-ci appartenait à la Banque du Brésil et comportait un Conseil de Commerce Extérieur (le *Concex*) qui était une instance interministérielle responsable pour la formulation des politiques. La Cacex fonctionnait à l'époque comme une super-agence, la seule en son genre, étant donné l'étendue de ses responsabilités. Du point de vue institutionnel, selon les mots de Martins, « la Cacex était une espèce d'unicorne dans les jardins de l'État : il semblait difficile de croire qu'elle existait »¹⁰⁹. Dans le domaine spécifique de la politique de commerce extérieur, la Cacex détenait l'essentiel du pouvoir décisionnel et opérationnel et possédait des caractéristiques institutionnelles uniques. Quant à sa filiation, la Cacex était une agence spécifique de la Banque du Brésil, formellement subordonnée au Ministère de l'Économie (*Ministério da Fazenda*). Toutefois, lorsqu'elle jouait son rôle de secrétariat général du Concex, elle était subordonnée au Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) et son directeur était nommé directement par le Président de la République.

¹⁰⁹ MARTINS, 1984, Veiga, p.58

Au fil des années, la Cacex a acquis la réputation d'être un organe de l'État hautement fonctionnel et efficace, elle était un exemple de ce qu'on appelait de « poches d'efficience » à l'intérieur de l'appareil bureaucratique étatique¹¹⁰. Son succès résidait vraisemblablement dans son pouvoir étendu en matière de décision et d'exécution de ses politiques. Selon Martins, c'est la position de la Cacex, placée entre ces deux ministères, qui lui a permis d'étendre son pouvoir. D'une part, le lien avec la Banque du Brésil lui octroyait une position unique dans le domaine du financement et, d'autre part, ses relations avec les autres organes lui conféraient plus de pouvoir d'action et de décision¹¹¹. Par exemple, la Cacex était celle qui menait directement le programme de promotion des exportations, disposant de fonds autonomes à cette fin et dirigeait, dans la pratique, la *trading company* créée par la Banque du Brésil, la *Cobec*. Toutes les activités de cet organe s'inscrivaient dans le « modèle institutionnel Cacex » basé sur une certaine orientation de la politique de commerce extérieure. De façon générale, l'objectif premier de ses actions était de bloquer la concurrence de produits importés dans le marché interne et, ensuite, d'administrer la diversification des exportations, autant pour les produits que pour les marchés.

Comme conséquence de la combinaison de toutes ses caractéristiques et rôles, la Cacex est considérée comme un exemple de ce que Peter Evans appelle *embedded autonomy* (autonomie consolidée ou encastree) : « embedded » parce qu'elle dotait l'État d'un canal de discussion avec le secteur privé en même temps qu'elle garantissait son « autonomie ». Même si nous ne pouvons pas décrire de cette manière le Brésil dans son ensemble, ce type d'organe a permis au Brésil de suivre

¹¹⁰ La notion de « poches d'efficience » est développée par Geddes, 1990. C'est une notion reprise par Peter Evans également.

¹¹¹ MARTINS, 1984, cité par Veiga p.57.

une stratégie de développement interventionniste avec plus de succès économique que plusieurs autres pays en développement¹¹².

Par ailleurs, l'un des rôles importants de cet organe était celui de servir d'interlocuteur entre le gouvernement et le secteur privé. Dans les années 1970, ses *Comités d'Exportation* se réunissaient fréquemment avec les exportateurs pour discuter des questions sectorielles. Ces comités organisaient des forums pour discuter les politiques sectorielles de manière générale et ainsi agissaient comme groupes de pression auprès du gouvernement. Toutefois, la relation avec le secteur privé ressemblait plus à une relation de tutelle, où la Cacex exerçait son pouvoir d'arbitre entre les intérêts divergents.

La forme que prenaient les relations de consultation entre l'État et le secteur privé était basée sur une structure sectorielle et n'impliquaient que les entreprises et les associations sectorielles directement intéressées. Cela s'explique par le fait que, pendant la période de l'industrialisation protectionniste, les institutions publiques chargées de la gestion des politiques industrielle et commerciale, comme le *Conseil de Développement Industriel* et la *Cacex*, étaient structurées à l'interne de manière sectorielle et sous-sectorielle¹¹³. Les relations État/secteur privé s'inscrivaient donc dans cette dynamique.

L'aspect sectoriel de cette gestion s'appliquait également aux négociations internationales. Par exemple, lors des accords bilatéraux négociés dans le cadre de l'Association latino-américaine de développement et d'intégration (ALADI), il se

¹¹² SHAPIRO, Helen, "Análisis de las políticas de promoción de exportaciones de Brasil", in *Integración y Comercio*, Intal, no 3, septembre-décembre, 1997.

¹¹³ DA MOTTA VEIGA, Pedro; MAGNO IGLESIAS, Roberto, "A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior", in PINHEIRO, Armando C.; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia V. (org.), *O desafio das exportações*, Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

produisait un échange de concessions intra-sectorielles impliquant des entreprises et des segments qui participaient activement au processus de négociation faisant valoir leurs intérêts spécifiques. Les consultations entre État et secteur privé se réalisaient de manière fréquente lorsqu'il s'agissait de négociations bilatérales ou multilatérales touchant aux intérêts de secteurs spécifiques, comme cela a été le cas par exemple lors des négociations avec les États-Unis, du « voluntary export restrictions » (sidérurgie)¹¹⁴.

Au-delà de cette caractéristique, il faut souligner également que tous les contacts entre État et secteur privé étaient marqués par leur caractère informel. À cela s'ajoutait le manque de transparence des mécanismes de gestion des politiques commerciale et industrielle très notables à l'époque de la Cacex. Pour ce qui est, par exemple, de l'évolution des négociations du Cycle de l'Uruguay, seuls les secteurs agroindustriels ont pu la suivre de près, et même dans ce cas, ils ont très peu participé à la formulation des positions négociatrices du Brésil.

Au Brésil, le dialogue État/secteur privé a toujours souffert de ce manque d'ouverture de la part de l'État. Selon Kingstone, pendant toute la période entre 1964 (début du régime militaire) et 1985 (début de la démocratie), il y a eu une forte tendance gouvernementale d'éloigner ou même d'exclure l'entrepreneuriat du processus de formulation des politiques¹¹⁵. En fait, le partenariat entre État et industrie, effectif à partir des années 1950, a commencé à se défaire effectivement à la fin des années 1970, avec l'épuisement du modèle de développement calqué sur le projet de substitution aux importations, et simultanément avec les signes de décadence de la

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ KINGSTONE, Peter R., "Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business: Lessons from the Case of IEDI", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, no 4, 1998, pp. 73-95.

gestion de l'État¹¹⁶. Il est indéniable que la crise des années 1980 a eu un fort impact sur la capacité d'intervention de l'État, financière et régulatrice, dans le domaine des politiques industrielle et commerciale. Parallèlement, les négociations commerciales dans le cadre de l'Aladi se sont retrouvées paralysées et, simultanément, les mécanismes institutionnels de consultation entre les secteurs public et privé ont continué à se détériorer. Les nombreuses tentatives qui ont émergé durant cette période ont échoué soit pour des raisons de divergence à l'intérieur du gouvernement fédéral quant à l'importance de ces politiques, soit en raison de l'effet négatif de la crise économique sur toute initiative d'action coordonnée entre acteurs publics et privés. De plus, l'éloignement entre État et entrepreneuriat allait s'approfondir dans la mesure où il n'apparaissait pas de nouveau projet de développement pour les rapprocher. « Sans présenter de nouveau projet adapté à la réalité brésilienne et aux changements profonds survenus dans le système économique et politique international, l'entrepreneuriat de l'industrie est devenu un agent « perdu » de plus dans une société sans direction »¹¹⁷. Les années suivantes et, principalement, l'adoption du modèle libéral à partir des années 1990 n'allaient pas renverser cette tendance.

En 1990, avec l'arrivée du gouvernement Collor et son programme libéral, la structure qui avait prévalu jusqu'alors allait être changée. L'un des gestes importants en ce sens fut l'abolition de la Cacex, symbole du modèle de l'industrialisation protégée, mais aussi symbole de l'autonomie étatique sur les questions commerciales. Les mesures de libéralisation commerciale qui visaient directement l'élimination de

¹¹⁶ AGUIAR CUNHA, Paulo G., « Industria Nacional e Política Externa », In FONSECA JUNIOR, Gelson et NABUCO DE CASTRO, Sergio H. (org.), *Temas de Política Externa II*, vol 1, Ed. Paz e Terra, 1997, p. 357.

¹¹⁷ *Id.*

diverses mesures de protection telles que les barrières non-tarifaires rendaient l'existence de la Cacex incohérente et dispensable.

L'extinction de la Cacex est arrivée au moment d'une vaste réorganisation institutionnelle de l'appareil de l'État, particulièrement dans le domaine économique. Le gouvernement a procédé à une fusion entre les trois principaux ministères de la sphère économique (Économie; Planification; Industrie et Commerce) pour en former un seul, le Ministère da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), avec comme responsabilité, parmi d'autres, formuler et exécuter les politiques industrielle et de commerce extérieur. À la fin de 1992, sous le gouvernement de Itamar Franco, cette structure a été abolie de nouveau le gouvernement revenant de manière générale à la structure antérieure. Les questions opérationnelles et normatives sur le commerce extérieur ont été placées sous l'autorité de la *Secex* (Secrétariat de commerce extérieur) et le Ministère de l'Économie (Fazenda), a conservé ses responsabilités dans la sphère tribulaire, douanière et tarifaire. Cette nouvelle division des compétences a perduré tout au long des années 1990.

Pour ce qui est des relations avec l'ensemble du secteur industriel, la période libérale initiée par le gouvernement Collor allait être marquée par l'approfondissement de l'éloignement existant. En 1989, le secteur industriel s'est organisé collectivement autour d'une structure représentative de leurs intérêts : l'Institut d'Études sur le Développement Industriel (l'IEDI). Cette organisation a été créée dans le but explicite d'engager un dialogue avec l'État pour la promotion d'un nouveau modèle de développement national. Rapidement, cette organisation a connu un grand succès et est devenu un acteur politique important, mais pas pour longtemps¹¹⁸. Cette initiative est un exemple intéressant pour montrer que, de manière générale, les

¹¹⁸ KINGSTONE, Peter R., "Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business: Lessons from the Case of IEDI", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, no 4, 1998, pp. 73-95.

gouvernements brésiliens ont négligé ce type de partenariat¹¹⁹. Le manque de dialogue institutionnalisé a eu un effet néfaste pour l'industrie principalement au moment de l'impact du processus de libéralisation commerciale. Les entreprises n'ont pas eu d'autre choix que de s'adapter à l'ouverture unilatérale brésilienne et de constater l'échec de leur tentative de participation dans la définition de la stratégie nationale de développement. Cette expérience nous montre, du point de vue théorique, les limites de l'action collective des groupes, notamment, du monde des affaires. Tel que souligné par Kingstone, l'IEDI était une organisation qui regroupait les caractéristiques essentielles et nécessaires pour la résolution des problèmes liés à l'action collective du secteur industriel, selon les théories de Mancur Olson et Russel Hardin. Toutefois, écrit Kingstone, « il y a certaines choses qu'une organisation d'affaires ne peut pas faire. Sans l'implication de l'État, les organisations entrepreneuriales ne peuvent pas résoudre des problèmes politiques liés à l'allocation des coûts de la réforme, ou même créer un consensus sur des politiques concrètes là où il n'y a pas de consensus »¹²⁰.

2.4 La Camex

En 1995, sous le gouvernement Cardoso, un changement important est survenu dans le domaine de la politique commerciale : la création de la Chambre de Commerce Extérieur de la Présidence de la République, la *Camex*. Elle démontrait un nouvel

¹¹⁹ Une autre institution qui a également eu un certain impact dans le milieu industriel a été le Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Pour savoir davantage sur cette autre initiative, voir : BIANCHI, Alvaro, « Crise e representação empresarial : o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais », in *Revista de Sociologia e Política*, no 16, juin, 2001, pp.123-142.

¹²⁰ KINGSTONE, Peter R., « Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business: Lessons from the Case of IEDI », in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, no 4, 1998, p.89.

effort de renforcement de la capacité de coordination de l'action publique en matière de commerce extérieur. L'objectif était de surmonter les problèmes institutionnels dérivant de la fragmentation des instances décisionnelles dans ce domaine et de coordonner les activités et les décisions visant l'élaboration d'une politique de moyen terme pour le commerce extérieur. Pour arriver à ses fins, la Camex était dotée d'un volet très vaste d'attribution qui peut se résumer en quelques points : a) définir les directives de la politique de commerce extérieur, b) se manifester préalablement sur les normes et les législations sur le commerce extérieur et les sujets reliés, c) procéder à l'altération des impôts d'importation et des exportations, d) établir des directives pour des vérifications relatives à la pratique déloyale du commerce, e) définir les directives pour la politique de financement et d'assurance de crédit aux exportations, f) établir les directives pour les politiques de déréglementation du commerce extérieur, g) évaluer l'impact des mesures de change, monétaires et fiscales sur le commerce extérieur, h) formuler la politique sur la concession de zones de libre-échange, zones franches, i) définir les programmes de promotion des biens et services brésiliens à l'étranger, j) définir les balises pour les négociations bilatérales et multilatérales relatives au commerce extérieur¹²¹.

Les membres de la Camex étaient, originalement : le ministre « chefe da Casa Civil » qui était le président, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, le ministre de la Planification et des Finances, le ministre de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme, le ministre de l'Agriculture et de la Réforme agraire, ainsi que le président de la Banque Centrale. Il y avait également la possibilité d'avoir d'autres invités issus du gouvernement. Malgré l'étendue des attributions de la Camex, il était reconnu qu'elle exerce une fonction consultative et non pas exécutoire, étant principalement un organe de discussion et de coordination des politiques de

¹²¹ DA MOTTA VEIGA, Pedro; MAGNO IGLESIAS, Roberto, "A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior", in PINHEIRO, Armando C.; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia V. (org.), *O desafio das exportações*, Rio de Janeiro, BNDES, 2002, p. 60.

commerce extérieur. La Camex « devait définir les directives et servir d'instrument de dialogue entre gouvernement et secteurs productifs de la société, sans avoir de fonction opérationnelle en matière de commerce extérieur. De plus, chaque ministère qui la compose garde sa compétence spécifique »¹²². Cela explique le fait que lorsqu'il s'agit de négociations commerciales, même si la partie plus concrète des accords commerciaux doit passer par la Camex, cela demeure un domaine relevant de la compétence du Ministère des Affaires étrangères.

La structure et l'organisation de la Camex a été modifiée au début de 2001. Le Décret 3.756, qui définit les nouveaux pouvoirs de la Camex, détermine que son objectif est « la formulation, la décision et la coordination des politiques et des activités relatives au commerce extérieur des biens et services et que, pour arriver à ses fins, elle a la compétence de fixer des directives et des procédures pour des questions de négociations commerciales, promotion commerciale, analyse des opérations de commerce extérieur et financement des exportations »¹²³. De plus, d'autres thèmes de grande importance dans l'univers de la politique commerciale, comme la politique tarifaire des importations et des exportations ainsi que la défense commerciale, font également partie de ses attributions. De manière générale, il revient à la Camex de définir les grandes lignes directrices et l'orientation des politiques dans les différents domaines reliés au commerce extérieur et aux négociations commerciales.

Dans la configuration actuelle, la Camex est intégrée par : les ministres d'État du Développement, Industrie et Commerce Extérieur (MDIC) (présidence), des Affaires étrangères, des Finances, de l'Agriculture et de l'approvisionnement, ainsi que le « chefe da Casa Civil » de la Présidence de la République. Elle est assistée par un comité exécutif (Comex) formé par les secrétaires exécutifs de chacun de ces

¹²² *Ibid.*, p.61.

¹²³ *Ibid.*, p.62.

ministères, par le Secrétariat du commerce extérieur (du MDIC), le Secrétariat de la Receita fédéral, le Secrétariat des Questions internationales, la Direction internationale de la Banque Centrale (du Ministère des Finances), par le représentant spécial du Président de la République pour des questions liées au Mercosur et par le représentant du Ministère de la Santé sur des questions spécialisées.

La structure de la Camex et sa version ultérieure, la Cacex, nous montrent que les questions de politique commerciale sont complexes et impliquent la participation de plusieurs ministères à la fois. Il est important de considérer le rôle de la Camex lorsqu'il s'agit des différents volets de la politique commerciale brésilienne, dont principalement son rôle de coordination des différents organes étatiques. Toutefois, il ne faut pas confondre sa sphère de compétence avec celle de l'Itamaraty lorsqu'il s'agit du domaine des négociations commerciales. Puisque celles-ci comportent un volet stratégique important et impliquent, souvent, l'affirmation ou la redéfinition des paramètres de la politique étrangère de l'État, elles doivent obligatoirement être soumises à l'autorité du Ministère des Affaires étrangères brésilien, c'est-à-dire de l'Itamaraty.

2.5 Les négociations commerciales :

Après avoir observé les caractéristiques de l'Itamaraty et celles des relations historiques entre l'État et le secteur privé dans le domaine des politiques commerciales, nous pouvons mieux comprendre le cadre institutionnel national entourant les décisions en matière de négociations commerciales. Les années 1990, qui avaient été marquées par l'application de mesures libérales au niveau économique, ont également représenté une nouvelle phase de la participation

brésilienne à l'économie internationale. Le processus qui s'est initié véritablement, pour le Brésil, dans les années 1980, s'est accéléré à partir de la création du Mercosur, en 1991. Toutefois, c'est seulement à compter de 1998 que la priorité accordée par le gouvernement à la promotion des exportations, l'intensification des négociations visant la création de la Zone de libre échange des Amériques (ZLÉA) et les perspectives (frustrées) de lancement d'un nouveau cycle de négociations à Seattle ont généré un changement important de l'environnement entourant la politique commerciale du Brésil¹²⁴. C'est alors que le thème « négociations » a pris une nouvelle dimension dans l'agenda de la politique commerciale, en raison principalement de la participation brésilienne dans les processus de négociation comportant des thèmes de grande portée nationale. L'étendue de l'agenda des négociations a imposé d'une certaine manière une redéfinition de l'organisation du secteur privé et de ses rapports à l'État. À cet égard, le projet de création d'une Zone de libre-échange dans les Amériques constitue un élément déclencheur de l'élargissement du débat interne.

Actuellement, le Brésil a un système de consultation en matière de politique commerciale qui date du gouvernement Cardoso. Avant cela, les consultations étaient réalisées de manière beaucoup plus informelle, moins structurée et plus sectorielle, lorsque le domaine commercial était dominé par la Cacex, comme le démontre l'expérience des négociations de l'ALADI. Dans la première moitié des années 90, le caractère sectoriel demeurait, mais il s'est élargi, incluant pour la première fois les syndicats et d'autres groupes de la société civile.

Le lancement du projet d'intégration hémisphérique a changé le système de plusieurs manières. Premièrement, le focus qui était sur le commerce « traditionnel »,

¹²⁴ *Ibid.*, p. 69.

concernant simplement l'échange de marchandises, a été substitué par une large variété de thèmes basés sur l'accord récemment signé de l'ALENA forçant ainsi une plus grande coordination des affaires domestiques et internationales. Deuxièmement, plusieurs ministères et agences qui n'avaient pas de lien avec la négociation des accords commerciaux ont soudainement été appelés à participer et à prendre position sur plusieurs questions. Troisièmement, plusieurs organisations de la société civile ont développé un intérêt nouveau pour les questions commerciales et ont voulu participer et émettre leurs opinions sur l'accord de la ZLÉA perçu comme très ambitieux et exigeant. Quatrièmement, au-delà de l'organisation interne, le gouvernement a du dialoguer également avec le secteur privé et d'autres *stakeholders*. En ce sens, l'Itamaraty a créé la *Secretaria nacional da ALCA - SENALCA* - (Secrétariat National de la ZLÉA) avec des représentants d'autres ministères et des invités de la société civile et a mis sur pied des groupes thématiques sur les questions commerciales chapeautés par le *SENALCA*. Ce fut une nouveauté en politique commerciale brésilienne¹²⁵.

La ZLÉA fut alors le point tournant de la formulation de la politique commerciale brésilienne. Depuis, une structure similaire a été adoptée pour les négociations entre le Mercosur et l'Union européenne (au sein de SENEUROPA) et pour les questions traitées à l'OMC (gérées par le *Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços* – GICI-). Le Mercosur a son propre système de consultation administré par le Forum Consultivo Econômico e Social (Forum de Consultation Économique et Social).

Le système de consultations en place aujourd'hui est le résultat de ce changement occasionné par les négociations de la ZLÉA et aussi par quelques changements de

¹²⁵ MARCONINI, Mario, « Trade Policy-Making Process in Brazil », Inter-American Development Bank (IADB), mars 2005.

l'administration Lula. Les principales caractéristiques du modèle actuel sont les suivantes :

a) L'agenda : L'agenda des consultations est défini par les représentants gouvernementaux, c'est-à-dire des coordonateurs du Ministère des Affaires étrangères. C'est un agenda qui suit essentiellement les priorités de la négociation, telles que définies par le Ministre lui-même. Dans des forums tels que SENEUROPA, SENALCA et GICI, l'agenda vise principalement à informer de l'état des négociations.

b) La stratégie : Les questions stratégiques sont habituellement absentes des consultations. Cela s'est renforcé étant donné l'accent mis sur l'aspect géopolitique des accords, c'est-à-dire des accords qui sont guidés par des considérations politiques plutôt que commerciales. Le fait que le gouvernement ait décidé de déterminer seul les motivations politiques des accords commerciaux a été ressenti par le secteur privé qui a souligné l'absence de bases économiques solides pour la prise de certaines décisions.

c) La transparence : En même temps que le système de consultation s'est élargi, il y a eu un gain de transparence. Par contre, le gouvernement actuel ne consulte pas beaucoup les niveaux plus techniques, préférant avoir un focus plus stratégique; aussi, les autres secteurs sont très mal informés sur la formulation des positions gouvernementales et souvent ne sont appelés qu'à la dernière minute pour donner leur avis (qui est souvent du côté du gouvernement). Le processus continue d'être transparent pour ceux qui sont proches de la

formulation des politiques. En absence d'un système de consultation formel et transparent, plusieurs acteurs se lancent dans des « forum-shopping » pour mettre leur position de l'avant. Les différents groupes approchent différents ministères, comme par exemple, les petits agriculteurs chercheront le support de la part du Ministère de la Réforme Agraire et les grands exportateurs agricoles iront plutôt du côté du Ministère de l'Agriculture, dont la priorité est une plus grande compétitivité à l'échelle internationale¹²⁶.

Tel que mentionné, les années 90 ont témoigné de l'élargissement de la participation de la société civile dans les sujets reliés aux négociations commerciales. Au niveau régional (Mercosur), le Forum de Consultation Économique et Social est en principe ouvert à toutes les couches de la société, mais c'est la « Section Nationale » de chaque pays qui décide avec autonomie quelles sont les institutions qui pourront y participer. Dans le cas de la ZLÉA et du Mercosur-UE la participation est également très large, mais souffre du manque d'une structure formelle dans les forums existants.

La question de la participation dans la formulation de la politique commerciale a été importante à l'intérieur même du gouvernement. Jusqu'à la ZLÉA, plusieurs ministères ou agences ne prenaient pas part aux délibérations internes. D'une part ils n'étaient pas invités, d'autre part, ils n'étaient pas intéressés lorsque les discussions ne touchaient pas des aspects de régulation domestique ou ne concernaient pas le principal partenaire commercial du Brésil, les États-Unis. La mise en place des « sections nationales » pour la ZLÉA et le Mercosur-UE est venue formaliser la participation de toutes les entités gouvernementales intéressées ou concernées par les négociations commerciales. Avec le gouvernement Lula, les ministères ou les agences à caractère « social » ont gagné en importance. Il semble que cette

¹²⁶ *Id.*

participation a aidé le gouvernement à mieux gérer les positions contraires aux négociations avec des partenaires du Nord.

En ce qui concerne l'entrepreneuriat brésilien, il faut se rappeler que l'expérience négative des premières années du Mercosur, lors desquelles l'entrepreneuriat brésilien n'a pas participé activement en tant qu'acteur décisionnel, a créé la motivation nécessaire pour une plus grande implication dans ce nouveau projet de création de la ZLÉA. La nouveauté à partir de la moitié des années 1990 a été la formation de coalitions élargies. Traditionnellement représenté par la Confédération Nationale des Industries (CNI), le secteur des affaires a créé la Coalition des Affaires Brésilienne (CEB en portugais), qui pour la première fois représente conjointement les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services.

Du côté des syndicats, la Centrale Unique des Travailleurs (CUT) a été très active depuis les années 1990. Au départ, peu intéressée par l'intégration régionale, la CUT a décidé de placer le Mercosur comme une priorité et a essayé d'unir ses forces avec d'autres organisations syndicales dans les pays partenaires. Depuis le cycle de l'Uruguay, sa position traditionnelle a été d'inclure des clauses sociales dans les accords commerciaux. Une particularité : tandis que la CUT voit la ZLÉA comme contraire aux intérêts du Brésil, elle voit les négociations avec l'Union européenne comme acceptables, particulièrement du point de vue politique.

Pour ce qui est des organisations non-gouvernementales, on observe le même parcours que chez les autres organisations. Avant les discussions autour de la ZLÉA, il n'y avait pratiquement aucun intérêt pour les questions internationales. Le point tournant a été la Ministérielle de Belo Horizonte. Cette rencontre, combinée à celle de l'OMC à Seattle, ont mené à la création du Réseau Brésilien pour l'Intégration des Peuples (REBRIP) et du Réseau OMC. Sur le site du REBRIP le groupe présente une

position clairement contraire aux accords de la ZLÉA ainsi qu'aux accords Mercosur-UE.

Dans le cas de tous ces groupes, leur participation s'est accrue au cours des dernières années, mais demeure de manière très informelle. En fait, « le contraste entre la délégation nord-américaine et la délégation brésilienne, en termes de mobilisation et préparation, a provoqué un changement substantiel autant du côté des représentants du gouvernement que du côté du secteur privé sur la signification des pré-négociations en cours »¹²⁷. Cependant, dans le cas brésilien, il demeure un fort degré d'imprévisibilité de la part du gouvernement, dans le sens où il y a absence d'un agenda de consultation régulier, ce qui n'assure pas la participation du secteur privé dans les forums de leurs intérêts de manière récurrente. Par ailleurs, l'objectif clair des consultations est d'approcher les parties intéressées *avant* la négociation. La plupart des contacts sont faits suivant la priorité d'une consultation en particulier.

Une procédure de consultation est devenue fréquente, une consultation qui a lieu avant, durant et après les négociations, ce qu'on appelle « room-next-door ». Cela est devenu très familier pour le secteur des affaires. Le CEB particulièrement bénéficie de ce type de procédure, étant consulté par les négociateurs tout au long des négociations. D'autres formes de participation s'effectuent aussi par le truchement des conversations téléphoniques ou par l'envoi de courriels. Cette approche sporadique dépend bien sûr du réseau du secteur en question, de la firme ou de l'individu. Pour cette raison le processus est aussi fortement imprévisible et tend à privilégier des solutions individuelles et non nationales.

¹²⁷ MANCUSO, Wagner P.; OLIVEIRA, Amâncio J., "Abertura econômica, liderança política e ação coletiva do empresariado no Brasil contemporâneo: os planos doméstico e internacional". Travail présenté dans le cadre du workshop "Institutions, groupes d'intérêt et développement", réalisé le 30 septembre 2005.

Indéniablement, la façon la plus directe d'influencer les négociations commerciales c'est en participant de la délégation de négociation elle-même. Ce type de procédure a pris place lors de l'administration actuelle, lorsque pour la ministérielle de Miami en 2003, quelques groupes de la société civile et du secteur des affaires ont été invités à prendre part aux délégations qui ont participé de manière officielle au processus. Ainsi, les groupes ont eu accès aux négociations directement sans être obligés de passer par des rapports gouvernementaux. Le seul forum de consultation formel et institutionnalisé est le Forum de Consultation Économique et Social du Mercosur.

Selon Da Motta Veiga, « la conception du modèle institutionnel adopté afin de viabiliser les consultations domestiques sur les négociations commerciales semble traverser une phase de transition. Sans aucune doute, la période lors de laquelle le MRE détenait le monopole de la formulation des positions négociatrices du Brésil et de « l'intérêt national » est terminé »¹²⁸. Nous ne sommes pas du même avis. Selon nous, effectivement il y a un mouvement de plus grande démocratisation, mais cela reste un idéal à atteindre. Nous observons un effort d'ouverture. En 2001, un nouvel organigramme du MRE révélait le souci de répondre aux besoins relatifs à la préparation et à la gestion des négociations commerciales en créant des mécanismes de coordination pour chaque forum de négociation (spécialement ZLÉA et Union européenne) et des divisions thématiques : accès aux marchés, défense commerciale et sauvegardes, propriété intellectuelle, services, investissements, etc. Mais il est important de mentionner, à travers les conclusions de ce même auteur, « qu'après dix ans depuis l'extinction de la Cacex, il semble que l'institutionnalisation de la politique de commerce extérieur n'a pas encore forgé un nouveau modèle, compatible

¹²⁸ DA MOTTA VEIGA, Pedro; MAGNO IGLESIAS, Roberto, "A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior", in PINHEIRO, Armando C.; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia V. (org.), *O desafio das exportações*, Rio de Janeiro, BNDES, 2002, p. 71.

avec une nouvelle logique d'action étatique, centrée sur la régulation et l'interlocution non patriarcale avec le secteur privé »¹²⁹.

¹²⁹ DA MOTTA VEIGA, Pedro, "Trade policy-making in Brazil: changing patterns in State – civil society relationship", octobre 2004, p.82.

CHAPITRE 3

L'autonomie exercée au niveau international : les cas du Mercosur et de l'OMC

Dans ce chapitre nous aborderons la question de la stratégie commerciale brésilienne et son implication sur l'autonomie nationale. Cette stratégie correspond à une insertion du Brésil à l'économie internationale qui se réalise à plusieurs niveaux, principalement aux niveaux régional et multilatéral. Les résultats obtenus dans les différents forums de négociation ne sont pas homogènes et reflètent souvent le degré de priorité qui leur est accordé par le gouvernement et l'Itamaraty. Ce qui ressort de la posture du Brésil dans ses démarches d'intégration et de l'ensemble de ses relations internationales est sa préoccupation quant au maintien de son autonomie. Selon les mots de l'ancien Ministre des Affaires étrangères à propos de l'insertion internationale du Brésil : « l'autonomie, pourtant, continue d'être un objectif essentiel pour le Brésil, c'est-à-dire que nous devons toujours rechercher à élargir notre capacité d'agir au niveau international avec une marge de manœuvre et de choix suffisante – pas complète évidemment – afin de poursuivre les chemins tracés par la volonté nationale, par les options et les conditions du pays »¹³⁰. La volonté nationale dont il est question a toujours été comprise comme une recherche de développement et de reconnaissance internationale qui seraient inhérents à l'identité nationale brésilienne. En effet, il y a un engagement historique de l'Itamaraty à l'égard de la promotion du développement économique national et de la recherche d'une plus grande participation dans les instances décisionnelles internationales.

¹³⁰ LAMPREIA, Luiz Felipe, "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 42, no 2, 1998, p.8.

Sous le gouvernement Cardoso, le mode d'insertion du Brésil dans l'économie internationale s'est traduit par l'expression « autonomie par l'intégration », c'est-à-dire une autonomie qui ne s'exerce pas en isolement, mais de manière intégrée au milieu international, basée sur la participation à des organismes internationaux et sur le partage des valeurs universelles (ou plutôt occidentales). Selon la perspective gouvernementale, l'objectif de l'autonomie par l'intégration est l'établissement d'un agenda proactif, selon lequel le pays doit élargir son pouvoir de contrôle sur son destin. En ce sens, les directives de la politique étrangère s'attachent plus que jamais aux problèmes de l'agenda interne de développement et de croissance et cherchent à contribuer à la résolution des problèmes sociaux¹³¹. Cette nouvelle approche accompagne vraisemblablement le mouvement d'interdépendance parmi les États qui s'est renforcé au cours des deux dernières décennies. Le contexte d'interdépendance, marqué par de nombreuses initiatives d'intégration commerciale et, dans quelques cas, d'intégration politique, s'est caractérisé par l'arrivée de nouveaux thèmes politiques et économiques (dont les thèmes de Singapour : investissement, concurrence, marchés publics et facilitation du commerce) devant être traités à la table des négociations. Cette nouveauté a exigé un ajustement rapide des politiques nationales, incluant la législation du pays et son orientation en matière de politique étrangère.

Lorsque l'Itamaraty était sous le mandat des diplomates Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) et de Celso Lafer (2001-2002), quelques traits de la politique étrangère brésilienne ont été bien définis : 1) la dissociation du Brésil à l'égard des pays regroupés autour de l'idée d'un « Tiers-monde ». D'une part, la transformation du scénario mondial après la fin de la Guerre froide avait rendu ce concept obsolète et, d'autre part, l'adhésion du Brésil au « consensus de Washington » n'était pas

¹³¹ VIGEVANI, Tullo; DE OLIVEIRA, Marcelo F., "A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração", In *Tempo Social*, vol. 15, no 2, novembre 2003, pp.31-61.

compatible avec des « attitudes tiers-mondistes »; 2) la centralité des États-Unis en tant que partenaire indispensable. Toutefois, le maintien de la politique d'autonomie vis-à-vis des grandes puissances, en particulier des États-Unis, a dominé les relations entre les deux pays en particulier autour des questions entourant le projet d'intégration hémisphérique; 3) le renforcement du Mercosur, mais à partir du deuxième mandat, la notion d'Amérique du Sud comme un axe primordial de l'insertion brésilienne dans le monde; 4) sur le plan des négociations commerciales : primauté des négociations multilatérales sur les relations bilatérales.

Lorsque Lula est arrivé au pouvoir en 2003, le nouveau Ministre des Affaires étrangères, Celso Amorim, a défini les nouvelles priorités de la diplomatie brésilienne : 1) reprise du concept de l'universalisme et du bilatéralisme. Cet universalisme est un élément récurrent de la diplomatie brésilienne et s'inscrit dans la recherche de diversification de ses partenaires commerciaux (à travers laquelle les pays d'Afrique et du Moyen Orient regagnent leur importance), ainsi que la revendication d'un certain statut parmi les puissances émergentes; 2) renforcement de l'Amérique du Sud comme terrain d'affirmation des intérêts brésiliens. Dans ce contexte, l'Argentine est considérée un associé stratégique et le Mercosur perçu comme le moteur de la régionalisation¹³², 3) recherche de nouvelles alliances à travers la coopération Sud-Sud impliquant des pays comme la Chine, la Russie, l'Inde et l'Afrique du Sud; 4) sur le plan des négociations commerciales : les efforts sont dispensés pour les négociations multilatérales et régionales.

Les quatre points principaux caractérisant la politique étrangère des gouvernements de Cardoso et de Lula nous seront utiles pour la compréhension des traits distinctifs des stratégies commerciales poursuivies durant ces deux périodes. Dans les deux cas,

¹³² CERVO, Amado Luiz, "A politica exterior: de Cardoso a Lula", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, no 46, vol 1, pp.5-11, 2003.

les efforts diplomatiques du Brésil ont été concentrés dans deux espaces privilégiés, soit l'Amérique du Sud, via le Mercosur, et le forum de l'OMC. Nous limiterons notre analyse à ces deux cas car, autant du côté de la ZLÉA que du côté des relations Mercosur-Union européenne, la situation semble avoir stagné.

3.1. Le Mercosur et l'Amérique du Sud

Depuis que le Brésil a renoué avec la démocratie politique au milieu des années 1980, son rapport avec la région latino américaine a pris un autre tournant. Indéniablement, le poids croissant de la conjoncture internationale sur l'économie nationale a été un facteur décisif dans la révision du rôle de l'Amérique latine dans la politique extérieure brésilienne. L'établissement de liens avec ses voisins les plus proches, spécialement l'Argentine, est devenu une priorité pour la diplomatie brésilienne¹³³. L'intérêt d'établir des alliances solides dans la région, afin de faire face notamment aux autres regroupements économiques qui se formaient dans le monde, a culminé avec la création du Mercosur, en 1991. À travers ce nouveau cadre d'intégration le Brésil s'est affirmé de plus en plus comme une puissance sud-américaine.

En très peu de temps, le Mercosur est devenu le bloc économique le plus important en Amérique latine, traduisant le renforcement considérable du commerce entre le Brésil et l'Argentine à partir du début de l'intégration (voir graphique 3.1). Rapidement, l'Argentine est devenue le deuxième partenaire commercial pour le Brésil, après les États-Unis, tandis que le Brésil était et demeure encore le premier partenaire

¹³³ BELÉM LOPES, Dawisson; VELLOSO JR., Joelson, "Balanço sobre a inserção internacional do Brasil", in *Contexto Internacional*, vol 26, no 2, juillet-déc. 2004, pp.317-353.

commercial de l'Argentine¹³⁴. Toutefois, le succès initial du Mercosur a été freiné par de nombreuses difficultés, comme l'impact de la dévaluation de la monnaie brésilienne en 1999 sur l'économie des pays associés, ainsi que la grave crise financière de 2001 en Argentine. À partir de 1999, la coexistence d'un système de taux de change fixe en Argentine et un système de taux de change fluctuant au Brésil était perçu par les analystes de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) comme « l'un des principaux facteurs d'asymétries, de déséquilibres et de conflits entre les principaux associés du bloc, d'où dériveraient pratiquement tous les problèmes de compétitivité relative et de déviation du commerce et des investissements »¹³⁵. Dans ce contexte de crise économique, l'évolution du Mercosur a été tributaire du rythme du rétablissement de l'économie nationale de ses membres, principalement, de l'Argentine. L'intégration politique et commerciale du Mercosur est demeurée difficile et s'est détériorée, pendant tout le deuxième mandat du gouvernement Cardoso (1999-2002). Pour le Brésil, cette situation au niveau régional suivait le même diagnostic de son économie interne. À partir de 2003, donc au début du gouvernement Lula, le commerce intra-Mercosur a regagné un peu de dynamisme et a recommencé à afficher des résultats positifs.

¹³⁴ JASMIN, Éric; ZINI, Sylvain, Fiche économique : le Mercosur (1990-2006), Observatoire des Amériques. En ligne : http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-oda.php3?id_article=2863

¹³⁵ MARKWALD, Ricardo Andrés, "Política externa comercial do governo Lula: o caso do Mercosul", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 19, vol 83, avril-juin 2005, pp.21-31.

Tableau 3.1
L'évolution du commerce intra-Mercosur
selon les exportations totales du bloc (%)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | | | | | | | |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| Commerce intra-Mercosur total | 8,9 | 11,1 | 14,3 | 18,3 | 19,2 | | | | | | | |
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | |
| Argentine | 32,3 | 33,2 | 36,3 | 35,6 | 30,3 | 31,8 | 27,9 | 22,3 | 18,8 | 19,6 | 19,1 | |
| Brésil | 13,2 | 15,3 | 17 | 17,4 | 14,1 | 12 | 10,9 | 5,5 | 7,8 | 9,2 | 9,9 | |
| Paraguay | 57,6 | 72,1 | 56,3 | 52,1 | 44,9 | 68,8 | 52,2 | 58 | 59,1 | 53,2 | 54,1 | |
| Uruguay | 49,6 | 52 | 53,9 | 55,3 | 45 | 44,5 | 40,8 | 32,6 | 30,5 | 26,1 | 22,4 | |
| Commerce intra-Mercosur total | 20,6 | 23 | 24,8 | 25,2 | 20,5 | 21 | 17,3 | 11,5 | 12,1 | 12,8 | 12,7 | |

Source: SECEX/MDIC (Brésil); INDEC (Argentine); Banque centrale du Paraguay et Banque centrale de l'Uruguay; IADB.

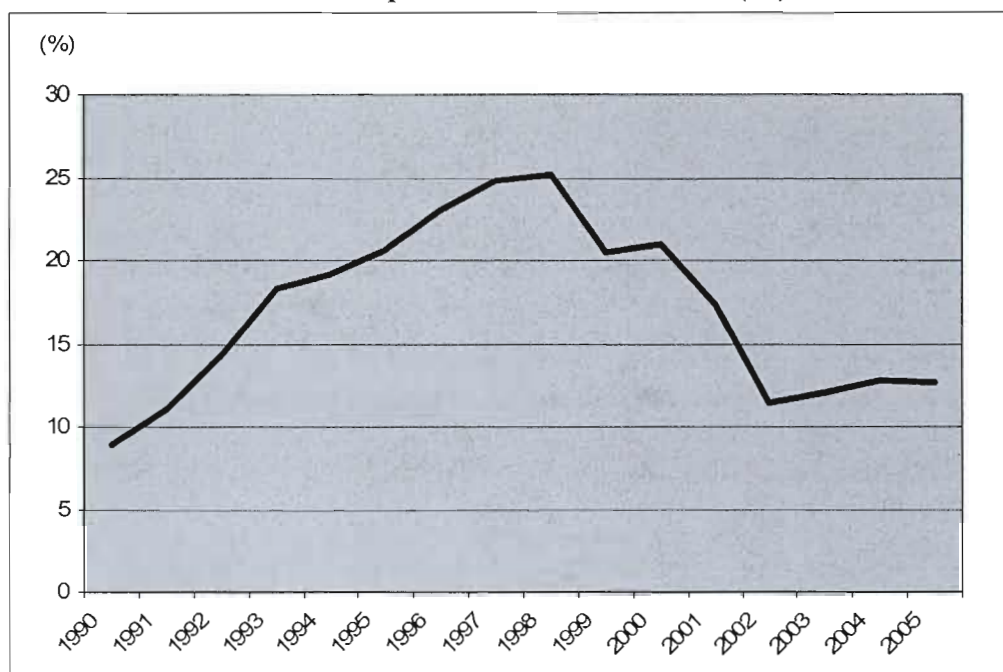
Tableau 3.2
La croissance des exportations du Mercosur intra et extra zone
selon des périodes sélectionnées (%)

| | 1990-1994 | 1995-1998 | 1999-2002 | 2003-2005 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Croissance des exportations intra-Mercosur | 189,7 | 40,9 | -32,8 | 58,9 |
| Croissance des exportations Mercosur-Monde | 33,8 | 15,4 | 19,7 | 51,7 |

Source : Nations Unies, « Comtrade », UN Commodity Trade Statistics Database, 2005.

Comme nous pouvons l'observer dans les tableaux 3.1 et 3.2, entre 1990 et 1994, c'est-à-dire lors du début du processus d'intégration commerciale entre le Brésil et l'Argentine, la mise sur pied du Mercosur a eu un impact considérable sur l'échange intra-zone. Lors de la première période sélectionnée, de 1990 à 1994, les échanges entre les membres du Mercosur ont affiché une croissance de 189,7 %, comparativement à une croissance des exportations du bloc vers le monde de 33,8 %. Lors de la période suivante, 1995 à 1998, correspondant au gouvernement Cardoso, le taux de croissance des échanges et des exportations intra-Mercosur a continué d'être très positif, avec un pourcentage de 40,9 %, très significatif comparativement à la croissance des échanges avec le monde, de 15,4 %. Au cours de cette période, les années 1997 et 1998 sont celles où l'échange commercial intra-Mercosur atteint le niveau le plus élevé de son histoire. Le pourcentage de cet échange est, de très loin, plus élevé que la croissance des exportations du Mercosur vers le monde. À partir de cette date, à deux moments précis, le commerce intra-zone a souffert d'une réduction drastique : en 1999, le pourcentage des exportations totales intra-Mercosur est passé de 25,2 % à 20,5 %; en 2002, nous avons assisté à une réduction de presque 6 points, soit une chute de 17,3 % à 11,5 %. Lors de cette période, l'évolution des ventes internationales du Mercosur n'est pas suivie par l'échange intra-zone, le commerce intra-Mercosur affichant une croissance négative de -32,8 %. Finalement, au cours de la dernière période, de 2003 à 2006, les économies brésilienne et argentine principalement, démontrent une certaine amélioration et le commerce intra-Mercosur montre un regain de dynamisme, dépassant la croissance des exportations internationales.

Graphique 3.1
L'évolution du commerce intra-Mercosur
selon les exportations totales du bloc (%)



Source: SECEX/MDIC (Brésil); INDEC (Argentine); Banque centrale du Paraguay et Banque centrale de l'Uruguay; IADB.

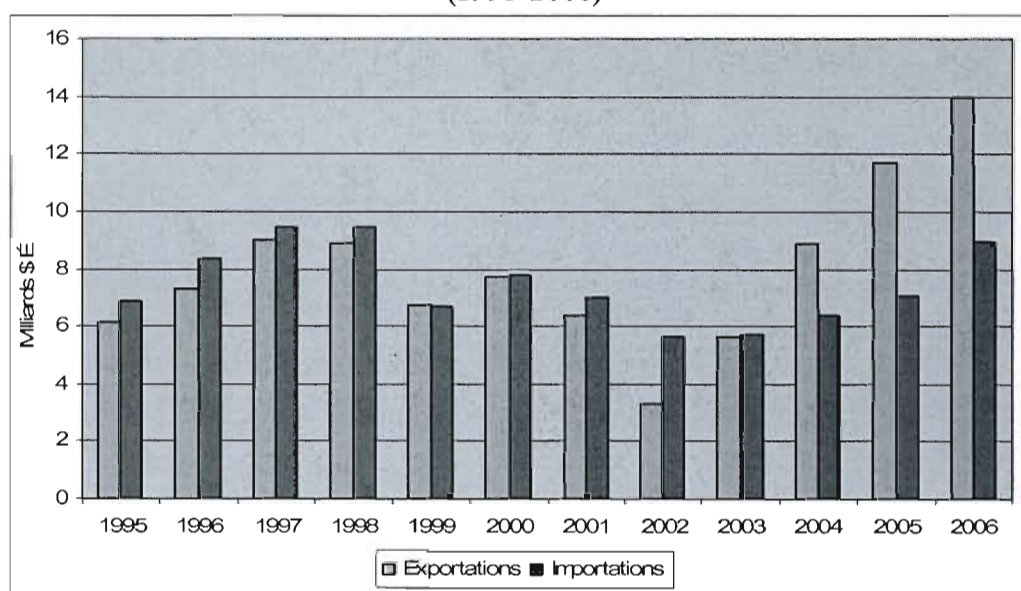
Le graphique 3.1 illustre bien cette situation de discontinuité. Un graphique qui aurait comporté une période plus longue, antécédent 1990, aurait montré la presque absence de commerce intra-régional. Pour cette raison, le changement de paradigme de la politique commerciale brésilienne à partir de la fin des années 1980 est indéniable. L'ouverture commerciale des années 1990 ainsi qu'un virage de la stratégie commerciale brésilienne, dorénavant plus orientée vers l'Amérique du Sud, se traduit par cette courbe ascendante que nous observons jusqu'en 1998. De la même manière, l'impact des crises vécues par les pays du Mercosur en 1999 et en 2002 apparaît clairement dans la chute de la courbe de l'évolution du commerce intra-Mercosur. À

partir de 2003, la tendance vers la baisse est inversée et le commerce intra-Mercosur reprend son rythme de croissance.

En ce qui concerne l'évolution commerciale récente du Mercosur, du point de vue du Brésil, nous constatons que les exportations brésiliennes vers le Mercosur ont connu une croissance de 178 % entre 2003 et 2006, tandis que ses exportations internationales ont augmenté 92 % pour la même période. À l'opposé, les importations provenant du Mercosur vers le marché brésilien ont connu une décroissance de 2,3 % pour la même période. En d'autres termes, les membres du Mercosur perdent une certaine part du marché brésilien pour des fournisseurs extra-zone. Ainsi, même si en termes absolus les importations provenant des partenaires du Mercosur ont démontré une tendance à la croissance (voir graphique 3.2), en termes relatifs, c'est-à-dire lorsqu'on les compare à la croissance des importations brésiliennes en général, l'interprétation des données est moins positive du point de vue des autres membres du Mercosur.

Quant au graphique illustrant l'évolution des exportations brésiliennes vers le Mercosur et des importations brésiliennes provenant de ce marché, il démontre l'augmentation des exportations brésiliennes vers ses partenaires du Mercosur à partir de 2003, qui progressent d'une valeur de 5,7 milliards \$ É.U. en 2003 à 13,9 milliards \$ É.U. en 2006.

Graphique 3.2
Exportations et importations brésiliennes vis-à-vis le Mercosur
(1995-2006)

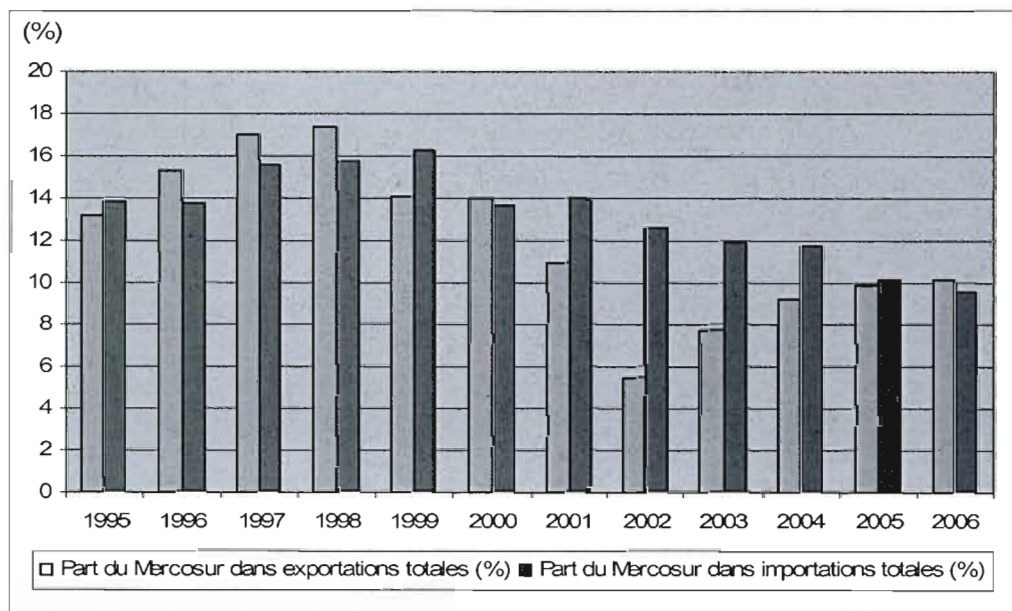


*Source : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
 Secretaria de Comércio Exterior – SECEX*

Les données de ce graphique doivent, toutefois, être réinterprétées lorsque nous prenons en considération le pourcentage de la participation du Mercosur dans l'ensemble exportations et les importations du Brésil.

Graphique 3.3

La part du Mercosur dans le commerce brésilien (1995-2006)



Source : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - SECEX

Considérant la longue période de 1995 à 2006, nous observons que le Mercosur n'a jamais occupé une place aussi significative en tant que marché de destination des exportations brésiliennes que lors de la période 1997-1998. Par la suite, l'importance du Mercosur en tant que marché d'exportation pour les produits brésiliens a diminué constamment jusqu'en 2002. Selon l'analyse de Ricardo Markwald, malgré la récente ascension du Mercosur comme marché de destination, « il est très difficile d'imaginer que la participation du Mercosur dans les exportations brésiliennes retrouve le niveau de 1997-1998. Pour que cela soit possible, le *market-share* du Brésil dans les importations de ses partenaires devrait monter à près de 60 %, ce qui semble peu

probable [même dans le cas d'une élimination complète des barrières intra-zone]»¹³⁶. Dans le cas de tous les membres, il y a eu une perte relative de la part du marché régional dans l'ensemble de leur commerce¹³⁷. Dans le cas du Brésil, cette réalité s'explique, d'une part, par l'impressionnante croissance des exportations brésiliennes totales depuis 2003 combinée à une croissance moindre des importations et, d'autre part, par la taille du marché des pays partenaires du Mercosur. Vraisemblablement, le marché du Mercosur est insuffisant pour l'absorption des exportations brésiliennes. Cela explique, premièrement, l'effort du Brésil pour l'élargissement du Mercosur, deuxièmement, la recherche de partenaires commerciaux diversifiés et, troisièmement, une attention particulière accordée de plus en plus à des pays émergents, qui sont en pleine croissance, et donc capables d'absorber la production brésilienne.

Nonobstant l'évolution vacillante du commerce intra-Mercosur, pour le Brésil, le succès de l'intégration, ou à tout le moins sa survie, revêt une importance cruciale pour sa stratégie d'insertion internationale. Plus encore que pour des questions économiques, le Mercosur est nécessaire au Brésil en raison de l'appui politique et économique qu'il lui accorde lorsque vient le temps de négocier avec des tierces parties. De plus, c'est à travers le Mercosur que le Brésil exerce son leadership en Amérique du Sud et confirme son statut de puissance régionale au niveau international.

Le caractère prioritaire du Mercosur est un élément constant de la politique étrangère brésilienne depuis sa création. Il est reconnu dans la littérature spécialisée que le Brésil a recherché l'établissement d'un marché commun visant à renforcer son pouvoir négociateur dans les forums internationaux avec l'appui d'une politique

¹³⁶ MARKWALD, Ricardo Andrés, "Política externa comercial do governo Lula: o caso do Mercosul", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 19, vol 83, avril-juin 2005, p. 25.

¹³⁷ *Id.*

commerciale commune à tous les membres. Nous avons pu observer, par exemple, lors des négociations avec les États-Unis à propos du projet de libre-échange continental, l'effort brésilien pour maintenir l'unité du Mercosur face aux propositions américaines¹³⁸. La réussite de cette démarche auprès des membres du Mercosur a beaucoup aidé le Brésil à maintenir sa position défensive sur certains dossiers et à lutter avec plus d'appui pour un meilleur accès au marché américain.

Ainsi, autant sous Cardoso que sous Lula, le Mercosur a continué d'occuper une place prioritaire dans la politique étrangère brésilienne, mais de manière différente. Sous l'administration Cardoso il y a eu un effort soutenu pour une présence brésilienne plus active dans les affaires de l'Amérique du Sud. La tentative de renforcer le leadership du Brésil dans la région a été démontrée très clairement au moment du lancement en 2000 d'une série de sommets regroupant les chefs d'État des pays sud-américains, le premier ayant eu lieu à Brasilia. C'était une première de ce genre dans la région. De plus, le Brésil a manifesté un grand intérêt pour la revitalisation du Pacte de l'Amazonie, signé en 1978, avec les pays frontaliers de l'Amazonie brésilienne et a cherché également à développer une coopération plus étroite avec les pays andins : le Venezuela, la Colombie, le Pérou et la Bolivie. En 1996, la Bolivie ainsi que le Chili sont devenus des membres associés du Mercosur. Toutes ces initiatives manifestaient l'intérêt renouvelé du gouvernement brésilien pour le développement de la coopération commerciale avec ces pays et pour l'intensification des projets d'infrastructures interrégionaux, spécialement dans le domaine du transport et de l'énergie¹³⁹. La réaction des autres pays a été distincte par rapport à l'intérêt nouveau du Brésil pour la région. L'Argentine et le Chili, par

¹³⁸ TURCOTTE, Sylvain F., «La politique commerciale brésilienne, le MERCOSUR et le libre-échange dans les Amériques », in *Études internationales*, vol. XXXII, no 4, déc. 2001.

¹³⁹ SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica, Brazil as an intermediate state and regional power : action, choice and responsibilities », in *International Affairs*, 82, 1, 2006, pp.21-40.

exemple, ont manifesté beaucoup de scepticisme, tandis que le Venezuela et la Bolivie ont appuyé les initiatives brésiliennes.

Depuis l'arrivée de Lula à la présidence du pays, la volonté d'assumer un leadership régional a pris une dimension encore plus importante. L'Itamaraty a pris la décision de placer l'Amérique du Sud au premier échelon dans sa liste de priorités, et de ce fait, a accordé une attention moins significative aux relations avec le Nord. Toutefois, malgré le fait qu'on ait insisté pour renforcer le Mercosur, surtout au niveau politique, ces tentatives ne semblent pas avoir donné des résultats tangibles, l'intégration des pays du Mercosur ayant cessé de progresser depuis longtemps.

La question de la paralysie politique liée à l'incapacité d'approfondir le processus d'intégration du Mercosur est évidemment un problème commun à tous les membres. Toutefois, le Brésil, en tant que membre prépondérant de ce bloc, de par sa taille et son pouvoir économique, possède une part de responsabilité plus grande que les autres États. Si, d'une part, l'Itamaraty dépend de l'appui de ses partenaires pour faire avancer l'agenda du Mercosur, d'autre part, il a la capacité suffisante pour bloquer les démarches contraires qui iraient à l'encontre des intérêts du Brésil. Essentiellement, nous pouvons dire que l'Itamaraty est le principal gestionnaire de l'agenda externe du Mercosur et, souvent, cela se traduit par des négociations avec des tierces parties qui correspondent à la stratégie d'insertion internationale poursuivie par le Brésil¹⁴⁰. Le problème arrive lorsque les négociations progressent et comportent des éléments de plus grande importance pour les associés, ce qui augmente considérablement la difficulté d'élaborer des positions communes. De la part du Paraguay et de l'Uruguay principalement, les obstacles posés sont toujours liés à deux facteurs de première importance pour eux : le premier concerne leur intérêt à maintenir leur accès

¹⁴⁰ MARKWALD, Ricardo Andrés, "Política externa comercial do governo Lula: o caso do Mercosul", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 19, vol 83, avril-juin 2005, pp.21-31.

préférentiel au marché brésilien et, le deuxième, touche les critères définissant la liste des produits « sensibles » et la flexibilité du tarif de protection commun du Mercosur (TEC)¹⁴¹. Par ailleurs, il faut noter qu'après la période de la réforme économique des années 1990, « la politique commerciale brésilienne semble avoir recherché, dans toutes les instances, à préserver la structure de protection définie à l'époque précédente et à maintenir le développement de politiques domestiques autonomes »¹⁴². Dans le cas du Mercosur, cela s'est traduit par l'application d'un tarif extérieur commun (TEC), compatible avec les tarifs déjà en vigueur dans la politique tarifaire brésilienne.

La difficulté d'arriver à un accord sur ces deux questions a déjà abouti, dans le passé, à des négociations séparées permettant l'introduction d'autres tarifs que le tarif commun. Aujourd'hui, ce problème est contourné par un système d'élaboration de positions négociatrices communes mais qui ne reflète pas encore l'idéal d'un marché commun. Pour ces raisons, entre autres, la réticence du Brésil à promouvoir des mécanismes institutionnels permanents compatibles avec le principe d'une intégration profonde est très questionnée par des nombreux spécialistes du Mercosur.

Il semble que, depuis l'arrivée du gouvernement Lula, il y a eu un changement d'attitude de la part de l'Itamaraty vis-à-vis le traitement de thèmes qui sont traditionnellement reçus par le Brésil avec beaucoup de réluctance. Ces thèmes s'insèrent dans le cadre d'une intégration profonde jusqu'alors remise par la diplomatie brésilienne, notamment les politiques de coordination macroéconomique, les conditions de compétitivité intra-zone et la monnaie unique. Le document présenté par l'Itamaraty au milieu de l'année 2003, nommé « Objectif 2004-2006 » témoigne de cette plus grande ouverture au traitement de thèmes qui sont stratégiques

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² POLONIA RIOS, Sandra, "O papel dos acordos comerciais na politica comercial brasileira", In *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 87.

pour les autres membres du Mercosur. Par contre, les solutions appliquées jusqu'à maintenant semblent être insuffisantes et provisoires, ce qui soulève encore des questionnements quant à la véritable intention du Brésil à s'engager dans une intégration régionale profonde.

En fait, il y a un débat permanent dans la société brésilienne sur les bienfaits et les travers du Mercosur. Si nous examinons la position de la Confédération Nationale de l'Industrie (CNI), nous retrouvons une opinion assez négative de l'impact du Mercosur sur l'évolution du commerce brésilien. Chez les entrepreneurs regroupés autour de la CNI, il y a une opinion très partagée selon laquelle, l'obligation de négocier en groupe l'agenda extérieur du pays est le facteur responsable des difficultés relatives à l'avancement des négociations. Pour eux, « le coût économique du Mercosur politique est en train de devenir excessivement cher pour une bonne partie de l'industrie »¹⁴³. De plus, la nécessité même de l'existence d'un tel type d'intégration est remise en question par certains groupes industriels car, selon eux, les industries brésiennes sont assez compétitives pour opérer dans ces marchés sans des tarifs préférentiels. D'autres soulèvent la grande asymétrie entre le Brésil et ses partenaires, principalement en ce qui a trait à la taille de leur économie, et le fait que ce ne sera pas du Mercosur qui viendront les capitaux et la technologie nécessaires au développement économique et social du Brésil ainsi qu'à son insertion à l'économie internationale¹⁴⁴. À l'opposé, il est également vrai que, paradoxalement, le Brésil est le deuxième pays le plus pauvre du Mercosur (selon le revenu par habitant) et, par voie de conséquence, ne possède pas les ressources nécessaires pour assumer les coûts de l'intégration¹⁴⁵. Pour les défenseurs du Mercosur, celui-ci fait partie de la

¹⁴³ JANK, Marcos, « O risco da mala sem alça », Folha de São Paulo, 05/10/04.

¹⁴⁴ ALMEIDA, Paulo R., "Um exercício comparativo de política externa; FHC e Lula em perspectiva", in *Coluna de RelNet*, no 9, mois 1-6, 2004.

¹⁴⁵ GIAMBIAGI, Fabio; MARKWALD, Ricardo, "A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosul ou "lonely runner"", in *Texto para Discussão*, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro, 2002.

solution et non pas du problème. Selon eux, ne pas profiter de la réalité géographique pour unir des forces et développer un espace commercial intégré serait perdre une opportunité de gains économiques et politiques considérables¹⁴⁶. Il faut comprendre que, d'une part, le Brésil et l'Argentine sont esclaves de leur géographie et condamnés à entretenir une relation permanente et que, d'autre part, les différences qui les éloignent peuvent être temporaires. Aussi, il est difficile de croire que le Brésil puisse seul s'insérer de manière autonome dans l'économie internationale et contrebalancer le poids des grands blocs économiques mondiaux. Ses chances sont beaucoup plus grandes lorsqu'il s'associe aux autres pays du cône sud. Quant au niveau d'intégration souhaité, l'on retrouve l'idée que plus profonde sera l'intégration, incorporant notamment un système d'uniformisation macroéconomique, mieux ce sera pour l'ensemble des pays du Mercosur. Selon l'ancien ministre Lampreia, « si, d'un côté, [le Mercosur] signifie effectivement une perte d'autonomie, d'un autre côté, il augmente notre capacité d'agir de manière plus affirmative et participative dans l'élaboration de régimes et de normes internationales d'une importance essentielle pour le Brésil »¹⁴⁷.

Malgré le débat, il semble peu probable que l'Itamaraty change la direction de ses démarches dans un sens contraire au renforcement des liens économiques et politiques entre les pays du Mercosur, en premier lieu, et entre le Brésil et les autres pays d'Amérique du Sud. L'objectif de l'intégration régionale constitue un élément prioritaire de la politique étrangère brésilienne depuis la fin des années 1980. Par contre, il est évident que l'attitude ambiguë de l'Itamaraty dans la conduite des affaires intra-Mercosur répond à une préoccupation majeure pour l'État brésilien, c'est-à-dire le maintien de son autonomie à tous les niveaux et sur tous les espaces de

¹⁴⁶ GIAMBIAGI, Fabio; BARENBOIM, Igor; « Mercosul : por uma nova estratégia brasileira », in *Texto para discussão*, IPEA, novembre 2005.

¹⁴⁷ VIGEVANI, Tullo; DE OLIVEIRA, Marcelo F., « A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração », in *Tempo Social*, vol 15, no 2, nov. 2004, p.26.

négociation. Aussi, pour l'Itamaraty et le gouvernement brésilien, l'intégration du Mercosur n'est pas une fin en soi. Elle s'insère dans une logique d'intégration plus vaste, à l'échelle de l'Amérique du Sud.

Suivant cette logique, le Brésil n'attend pas que l'intégration du Mercosur soit parfaite avant d'étendre le processus d'intégration au plus grand nombre de pays latino-américains. Ainsi, en décembre 2004, le Brésil a salué l'inauguration de la Communauté Sud-américaine de Nations (CSN) avec beaucoup d'enthousiasme. Cela constitue, pour le Brésil, un nouvel espace pour exercer son leadership régional au moment où le Mercosur politique ne semble pas connaître des progrès significatifs. Ce nouveau projet d'intégration, déjà connu dans les médias comme l'Union sud-américaine, regroupe douze États latino-américains et se veut très ambitieux, à l'image en effet de l'Union européenne¹⁴⁸.

En résumé, trois motifs peuvent expliquer les motivations de l'Itamaraty quant à ce projet ambitieux d'intégration latino-américaine : premièrement, une présence plus accentuée dans la région serait compatible avec un resserrement des liens avec l'Argentine, son principal partenaire dans le Mercosur; deuxièmement, l'impact de l'élection de Lula sur la démocratie brésilienne aurait un effet de débordement (spillover) dans la promotion de la stabilité politique régionale; et troisièmement, l'expansion réussie de la présence brésilienne dans la région aiderait le Brésil dans sa stratégie d'insertion globale¹⁴⁹. En ce qui concerne la première motivation, il faut rappeler l'importance des rapports entre le Brésil et l'Argentine pour la survie du Mercosur. Celui-ci avait été très affecté, une nouvelle fois, par les divergences créées à la suite de l'arrivée de Nestor Kirchner au pouvoir en 2003. À cette époque, le

¹⁴⁸ Les membres de la Communauté Sud-américaine de Nations sont : Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Chili, Équateur, Guyana, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay, Venezuela.

¹⁴⁹ SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica, Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities », in *International Affairs*, 82, 1, 2006, p.31.

gouvernement argentin avait décidé que le Mercosur ne devrait plus fonctionner selon le principe du régionalisme ouvert¹⁵⁰ et que les décisions du groupe devraient répondre plus ouvertement à une stratégie développementaliste. De plus, du point de vue argentin, il revenait au Brésil la responsabilité de faire des concessions, notamment dans le domaine des politiques sur l'investissement et des mécanismes de sauvegarde du Mercosur. Cette nouvelle posture de l'Argentine ainsi que le refus du Brésil à faire certaines concessions a créé une nouvelle impasse au sein du Mercosur, retardant encore une fois une reprise effective de l'intégration entre les quatre membres. En décembre 2004, le mois même de la création de la CSN, lors du Sommet du Mercosur à Ouro Preto, nous avons observé le constat officiel d'échec d'une autre tentative d'accord entre le Brésil et l'Argentine.

Concernant le deuxième aspect de l'intérêt de l'Itamaraty pour la création de la CSN, c'est-à-dire la prétention au fait que la consolidation de la démocratie au Brésil aurait des effets d'influence positifs sur la stabilité politique des autres États sud-américains, cela n'a pas été vérifié pour l'instant. Au contraire, depuis 2004, les pays andins présentent toujours un haut degré d'instabilité politique et expérimentent des

¹⁵⁰ Le concept de régionalisme ouvert est bien synthétisé par M. Renato Ruggiero, ex-directeur général de l'OMC, pour qui ce concept peut être interprété de deux manières : « La première consiste à considérer que toute zone préférentielle envisagée sera **compatible** avec les prescriptions juridiques du système multilatéral. Les dispositions existantes signifient que ces zones pourraient à la fois être juridiquement compatibles avec les règles de l'OMC et avoir un caractère préférentiel, ce qui veut dire qu'elles seraient une exception à la clause NPF [clause de la nation la plus favorisée] qui est le principe fondamental du système multilatéral. La possibilité de faire une telle exception juridique au principe NPF inscrit dans les règles a été conçue à une époque et dans des circonstances complètement différentes. Aujourd'hui [au milieu des années 1990], avec la prolifération des groupements régionaux, l'exception pourrait devenir la règle, ce qui risquerait de modifier complètement la nature du système. La deuxième interprétation du régionalisme ouvert est celle qu'en donnent un certain nombre d'États dont quelques-uns sont membres de l'APEC ou du MERCOSUR. Dans ce scénario, l'élimination progressive des obstacles internes au commerce, dans le cadre d'un groupement régional, sera mise en œuvre à peu près au même rythme et selon le même calendrier que l'abaissement des obstacles à l'égard des non-membres. Cela signifierait que la libéralisation régionale serait aussi bien en pratique qu'en théorie généralement compatible avec le principe NPF.

Source : OMC, Communiqués de presse, « De quoi l'avenir sera-t-il fait? La politique commerciale internationale à l'ère de l'OMC », le 28 mai 1996. Site internet : http://www.wto.org/French/news_f/pres96_f/pr049_f.htm

bouleversements consécutifs, à l'exemple de la crise politique impliquant la transition du gouvernement de Carlos Mesa en Bolivie. Cela dit, au-delà des résultats obtenus à ce niveau par la diplomatie brésilienne, cela constitue un changement de comportement très important de la part de l'Itamaraty, car on dénote un certain éloignement du principe de la non-intervention dans les affaires des autres États, un principe qui a toujours marqué la politique étrangère brésilienne.

L'abandon du principe de non-intervention s'accompagne de la troisième motivation mentionnée : l'insertion internationale du Brésil et de ce fait, l'obtention de la reconnaissance internationale de son statut de puissance régionale par la communauté internationale. En ce sens, depuis 2003, le Brésil est intervenu sur plusieurs fronts, tels les crises du Venezuela, de la Bolivie, de l'Équateur et d'Haïti. Pour l'instant, cette participation accrue dans les problèmes régionaux n'a pas contribué au succès d'une présence plus prépondérante dans les affaires internationales. Par exemple, tout l'effort diplomatique dispensé lors de la campagne de la candidature brésilienne pour l'obtention d'un siège permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies a été vain. En Amérique du Sud cette initiative a été bloquée par le manque d'appui de la part de l'Argentine et de la Colombie. Pour l'Argentine, les raisons reposent, d'une part, sur l'ancrage historique d'une rivalité régionale entre les deux pays et, d'autre part, sur l'incapacité du Brésil à surmonter cet obstacle en créant une relation privilégiée avec l'Argentine compatible avec ses ambitieux projets régionaux et globaux¹⁵¹. Effectivement, l'une des grandes difficultés du Mercosur est celle de fournir les preuves que ce projet d'intégration contribue vraiment à l'insertion internationale de chacun de ses membres.

¹⁵¹ SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica, Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities », in *International Affairs*, 82, 1, 2006, p.31.

Quoi qu'il en soit, le maintien des rapports spéciaux entre les pays du Mercosur demeure compatible avec la perception des bienfaits de cette intégration pour l'insertion internationale du Brésil, selon le point de vue de l'Itamaraty. En 2006, nous constatons que le Mercosur demeure un projet vivant et son récent élargissement, avec l'adhésion du Venezuela en tant que nouveau membre à part entière, semble avoir propulsé un plus grand dynamisme au projet. Aujourd'hui, après quinze ans d'existence, le Mercosur comporte cinq pays membres et cinq pays associés¹⁵². Pour les années à venir, le futur du Mercosur sera rattaché aux résultats du projet de l'Union sud-américaine. La réussite de celle-ci correspondrait au projet d'insertion internationale brésilien dans la mesure où une union politique et commerciale sérieuse rendrait l'Amérique du Sud plus stable et plus forte au niveau international. Par contre, cela impliquerait nécessairement l'abandon d'une partie de sa souveraineté nationale, et donc de son autonomie, ce qui pour l'instant semble être l'une des plus grandes difficultés de la diplomatie brésilienne.

3.2 Le multilatéralisme et l'OMC

Le multilatéralisme a toujours été la voie la plus intéressante pour un pays comme le Brésil qui doit nécessairement compter sur des alliances pour réussir à influencer les décisions internationales. En matière commerciale, ce chemin est poursuivi depuis longtemps, tel que le démontre la présence du Brésil parmi les 23 pays fondateurs du GATT. Selon le point de vue brésilien, la voie bilatérale met nécessairement en place un jeu de pouvoir économique qui se termine le plus souvent au bénéfice des pays développés. Les chances de succès quant à l'obtention de concessions de la part des pays développés sont beaucoup plus grandes dans un cadre multilatéral de

¹⁵² Bolivie et Chili (1996); Pérou (2003); Colombie et Équateur (2004).

négociations. En espérant récolter les fruits des négociations multilatérales, le Brésil a donc promptement contribué au succès des démarches pour la création de l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC) lors du Cycle de l'Uruguay en 1995. Mais, à ce moment là, les négociations à l'OMC constituaient l'un des multiples fronts de négociations menées par le Brésil. C'est au fur et à mesure que les discussions dans les autres espaces de négociations se sont retrouvées dans une impasse, que l'OMC s'est consolidée comme la meilleure option pour les intérêts brésiliens.

Ainsi, au départ, la meilleure option pour les intérêts du Brésil selon l'Itamaraty consistait à jouer sur trois échiquiers simultanément, soit au niveau transatlantique (en raison des négociations Mercosur-Union européenne), au niveau hémisphérique (la ZLÉA) et au niveau multilatéral (l'OMC). Parmi les négociations poursuivies, celles développées au sein de l'OMC correspondaient le mieux aux intérêts brésiliens parce qu'elles menaient à l'adoption de règles de réglementation du système économique international¹⁵³. De plus, le cadre multilatéral s'appliquait mieux à la mise en pratique de la doctrine de « l'autonomie par l'intégration », implantée par l'Itamaraty à l'époque de Cardoso. Selon l'optique brésilienne, l'OMC était un organe qui lui permettrait de faire valoir ses intérêts dans un environnement où un principe d'égalité entre les nations serait respecté. Le Brésil percevait l'OMC comme un forum dans lequel il serait protégé des abus et qui lui offrirait des mécanismes de résolution de conflits plus justes, sans lesquels les disputes seraient réglées selon la loi du plus fort. Cette vision confirme le fait que l'Itamaraty avait beaucoup œuvré lors du Cycle de l'Uruguay pour la mise sur pied du mécanisme de solution des

¹⁵³ LAFER, Celso, Discours prononcé à son investiture comme Ministre des Affaires étrangères brésilien, à Brasilia, le 29 janvier, 2001.

controverses¹⁵⁴. L'adoption de ce système a été considérée par l'Itamaraty comme la principale réussite des démarches diplomatiques brésiliennes dans le dernier cycle du GATT¹⁵⁵.

Depuis l'instauration de ce système de règlement des controverses, le Brésil a utilisé ce mécanisme plusieurs fois. Selon les données de l'OMC, le Brésil occupe la quatrième place comme pays demandeur de consultations pour le règlement de litiges (22 cas), arrivant après les États-Unis (84 cas), l'Union européenne (76 cas) et le Canada (28 cas)¹⁵⁶. Le conflit le plus médiatisé a été celui opposant le Brésil et le Canada au sujet des entreprises aéronautiques Embraer et Bombardier. Les deux pays s'accusaient mutuellement de ne pas respecter les règles commerciales de l'OMC, autant sur la question de l'attribution des subsides à ces entreprises que sur celle de la commercialisation de leurs produits. Après quelques années de conflits, « la résolution adoptée par l'OMC a impliqué une compensation au Brésil à cause des torts subis par Embraer et a exigé, au bénéfice du Canada, que le Brésil change son système de financement des exportations, le PROEX, le rendant plus adéquat aux règles de l'OMC »¹⁵⁷. Le Brésil et le Canada se sont déclarés satisfaits du résultat et de l'arbitrage de l'OMC. Un autre contentieux pour lequel le Brésil a obtenu des résultats favorables concernait la question des brevets de l'industrie pharmaceutique américaine. Le gouvernement brésilien recherchait la reconnaissance du droit de contourner les brevets des médicaments servant au traitement du sida. S'appuyant sur l'argument selon lequel la santé publique devrait avoir primauté sur les profits, le

¹⁵⁴ À propos du mécanisme de règlement des différends, consulter: LOUNGNARATH, Vilaysoun, "Le mécanisme de règlement des différends", In DEBLOCK, Christian (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?*, Éd. Fides 2002.

¹⁵⁵ LINS DA SILVA, Carlos Eduardo, "Política e comércio exterior", In LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, pp.295-329.

¹⁵⁶ En ligne sur le site de l'OMC:

http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

¹⁵⁷ VIGEVANI, Tullo; DE OLIVEIRA, Marcelo F., "A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração", in *Tempo Social*, vol 15, no 2, nov. 2004, p.30.

Brésil a réussi à recueillir un grand nombre d'appuis à sa démarche, dont celle de l'ONU, de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ainsi que de plusieurs organisations non-gouvernementales œuvrant dans le domaine de la santé publique ou des droits humains. Les États-Unis, qui avaient placé la question de ces brevets à l'OMC, ont reculé et accepté le droit du recours à des médicaments génériques dans des cas impliquant la santé publique des pays en développement. Parmi d'autres victoires importantes pour le Brésil, mentionnons le dossier du coton, également contre les États-Unis et celui du sucre qui l'avait opposé à l'Union européenne cette fois.

La possibilité d'avoir recours à un lieu d'arbitrage international pour des conflits commerciaux a toujours été perçue comme l'un des principaux aspects positifs de la structure du système multilatéral. Par contre, l'objectif de ce nouveau canal de dialogue avec des pays développés a toujours été principalement l'obtention de meilleures conditions d'entrée pour les produits brésiliens dans leur marché. La difficulté de faire avancer les négociations dans le sens des intérêts des pays en développement, observée lors des premières années de l'OMC, se traduisait par le refus d'accorder à l'agriculture une place centrale parmi les thèmes des discussions. Le Brésil, à travers le Groupe de Cairns, a fourni des efforts considérables pour que les questions de libéralisation du commerce agricole occupent une place prioritaire dans le cycle de négociations qui débutèrent en 2001. En effet, l'inauguration du « cycle du millénaire » a représenté une ouverture du système multilatéral à l'égard des principales questions liées au développement. Du côté brésilien, il s'agissait en premier lieu de mettre l'emphasis sur le processus de libéralisation agricole et, plus spécifiquement, de s'attaquer aux subsides agricoles offerts par les États-Unis et l'Union européenne à leurs producteurs nationaux. Parmi les points défendus par le Brésil à l'occasion des réunions ministérielles de l'OMC, soulignons son opposition à l'incorporation des clauses environnementales et des normes du travail dans les

accords multilatéraux. Son argument se basait sur l'existence de comités dans l'organisation traitant de ces deux domaines et, pour ce qui est des normes du travail, sur le fait que les pays s'étaient entendus sur la primauté de la compétence de l'Organisation internationale du travail (OIT) en cette matière.

Le règne du gouvernement Cardoso est arrivé à son terme avant que les négociations du cycle de Doha ne soient concluantes sur des dossiers prioritaires. La situation d'impasse des négociations se manifestait publiquement à chaque réunion ministérielle de l'OMC. La première des réunions ministérielles ayant lieu sous le gouvernement de Lula et donc sous le mandat de son Ministre des Affaires étrangères, Celso Amorim, s'est déroulée à Cancun, en septembre 2003. Lors de cette conférence, nous avons assisté à la mise en place de l'une de plus importantes contributions du gouvernement Lula au système multilatéral, c'est-à-dire la formation du G-20¹⁵⁸. « Même les critiques les plus opposés à la politique extérieure du gouvernement Lula reconnaissent [en ce regroupement] une alliance valide »¹⁵⁹ pour la conduite des négociations multilatérales.

Toutes les analyses théoriques, ainsi que les antécédents historiques, indiquaient que ce groupe chapeauté par le Brésil s'écarterait. Contrairement aux attentes, il a survécu. Sa création a signifié une injection d'enthousiasme dans un climat peu favorable à l'avancement des négociations et a été considéré comme une initiative innovatrice des pays en développement. En fait, le G-20 peut représenter une réussite, mais il découle certainement d'un long processus d'apprentissage des pays en

¹⁵⁸ Le G-20 est composé par cinq pays d'Afrique (Afrique du Sud, Égypte, Nigéria, Tanzanie, Zimbaoué), six pays d'Asie (Chine, Philippines, Inde, Indonésie, Pakistan, Thaïlande) et neuf d'Amérique latine (Brésil, Argentine, Bolivie, Chili, Guatemala, Mexique, Paraguay, Venezuela, Cuba).

¹⁵⁹ CÂNDIA VEIGA, João Paulo, "As negociações do governo Lula", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 83, avril-juin 2005, p. 14.

développement en cours depuis deux décennies¹⁶⁰. Avant la création du G-20 plusieurs coalitions ont échoué. L'un des éléments qui ont pu assurer le succès de la coalition fut le comportement unifié du noyau dur de la coalition, représenté par le Brésil, la Chine et l'Inde. Leur union a permis d'éviter l'antagonisme parmi les membres du groupe à travers, entre autres, la proposition d'une formule mixte pour l'accès aux marchés, le maintien de relations amicales avec d'autres regroupements et l'élaboration d'une proposition basée sur des recherches approfondies et des analyses minutieuses¹⁶¹.

Toutefois, une véritable discussion décisive au sujet de l'agriculture n'a jamais eu lieu à Cancun. Le climat de la réunion était celui d'un manque d'intérêt généralisé pour la libéralisation du commerce. Les États-Unis et l'Union européenne, les principaux marchés visés par les pays en développement, n'ont pas accordé l'attention requise au lancement du nouveau cycle de négociations. Force est de constater que « le climat de faible croissance, l'enjeu de la loi agricole américaine et l'affaiblissement de la clause de la nation la plus favorisée face à la régionalisation compétitive, ne créent pas le contexte le plus propice à la libéralisation multilatérale »¹⁶². Par contre, même si à Cancun les attentes étaient énormes au sujet de l'agriculture, ce n'est pas sur cette question qu'il y a eu le plus de discussions ou de désaccords. Ce sont plutôt les « thèmes de Singapour »¹⁶³ qui ont créé le plus d'impasse et ont empêché un quelconque avancement de l'agenda à Cancun. Si, d'un côté, le Brésil pouvait se réjouir de son rôle prépondérant en tant qu'interlocuteur du G-20, d'un autre côté, le blocage de l'OMC, synonyme d'affaiblissement du

¹⁶⁰ NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana, "O G20 e a reunião ministeral de Cancun: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 79, 2003.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ Les thèmes de Singapour sont l'investissement, la concurrence, la transparence et la facilitation des échanges.

multilatéralisme, n'allait aucunement dans le sens de ses intérêts¹⁶⁴. Le pire scénario pour le Brésil était que le prestige de l'OMC soit affecté par l'impasse des négociations et que cette paralysie favorise la multiplication des accords bilatéraux. Cette crainte s'est vérifiée en grande partie.

À la fin de 2005, lors de l'exercice préparatoire à la sixième Conférence ministérielle qui avait lieu à Hong Kong, en décembre de la même année, la délégation brésilienne s'est présentée devant le Conseil général de l'OMC pour énoncer des résultats. La principale raison de la faiblesse de ces résultats serait le manque de volonté politique de la part des principaux pays développés à l'égard des objectifs et du mandat de Doha. Le Brésil déclarait que le « cycle du développement » ne pouvait pas être un cycle où les pays en développement sont appelés à faire plus de concessions que ce que les pays développés sont prêts à faire, principalement dans le domaine de l'accès aux marchés, étant donné que l'agriculture et le développement occupent une position centrale dans ces négociations. Le cycle serait un succès dans ces deux domaines uniquement si les résultats tendaient vers une réduction des barrières et des distorsions qui empêchent la croissance des exportations des pays en développement, et, aussi, si ces résultats permettaient de plus grandes possibilités pour des politiques actives en matière de promotion du développement¹⁶⁵.

Pour comprendre le grand intérêt du Brésil pour l'avancement des négociations en agriculture, il faut se rappeler qu'il s'agit d'un pays qui occupe la troisième place dans le classement global en tant que puissance agricole, derrière les États-Unis et l'Union européenne. L'agrobusiness brésilien est responsable pour 34 % du PIB, 42

¹⁶⁴ POLÔNIA RIOS, Sandra, "O impasse em Cancun e os impasses sobre a agenda brasileira", En ligne : <http://www.funcex.com.br/bases/77-SPL-Cancun.pdf>

¹⁶⁵ CARTA DE GENEVRA. Document officiel de la délégation brésilienne à Genève. En ligne : http://www.mre.gov.br/portugues/links/links/omc/carta_genebra.asp

% des exportations totales et 37 % des emplois¹⁶⁶. Pour cette raison, la diplomatie brésilienne défend fortement l'avancement des négociations multilatérales en ce domaine. Toutefois, tel que mentionné plus haut, les négociations n'ont pas évolué tel qu'espéré. Le Cycle de Doha, qui avait été lancé en 2001 sous la promesse d'un projet ambitieux de réduction des protections et des subsides agricoles, a du faire face en peu de temps à la réalité, celle de la duplication des subsides américains à partir de sa nouvelle Loi Agricole 2002 et la réforme timide de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne en 2003¹⁶⁷.

Par contre, en août 2004, une nouvelle source d'espoir a été l'adoption d'un « Programme de Travail » par l'OMC prévoyant la fin des subsides aux exportations et la réduction des distorsions provoquées par l'appui domestique à la production nationale. Un tel programme de travail a eu comme effet de lancer les bases d'une nouvelle dynamique dans les négociations. Dans ce contexte, « le traditionnel consensus du Quad (États-Unis, Union européenne, Canada et Japon) fut modifié par un nouveau format d'harmonisations successives de positionnements des pays-clés développés et en développement, soit les leaders des principales positions et coalitions »¹⁶⁸.

Le G-20 a constitué incontestablement un grand succès pour la diplomatie brésilienne. Ce groupe est devenu un interlocuteur essentiel et reconnu dans les négociations agricoles. De plus, grâce à cette initiative brésilienne, le gouvernement Lula est finalement arrivé au centre des décisions lors du cycle de Doha avec la

¹⁶⁶ Données de l'Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): <http://www.ibge.gov.br/home/>

¹⁶⁷ JANK, Marcos; NASSAR, André, TACHINARDI, Maria H., "Brasil, potência agrícola mundial", En ligne:

<http://www.granos.agr.br/arquivos/2124867993.pdf>

¹⁶⁸ JANK, Marcos (coord.); ARAUJO, Leandro R.; LIMA, Rodrigo; JUNQUEIRA, Carla, "Chapitre II: Agricultura", In JANK, Marcos (coord.), O Brasil e os grandes temas do comércio internacional, Éd. Aduaneiras, 2005, p.68.

participation du Brésil à un petit groupe informel, nommé « les cinq parties intéressées », aux côtés des États-Unis, de l'Union européenne, de l'Australie et de l'Inde. Par ailleurs, l'Itamaraty de Celso Amorim a pris bien soin d'articuler la nouvelle coalition des pays en développement de manière à ne pas associer une telle initiative à un quelconque mouvement tiers-mondiste. Les alliances devaient être basées sur une vision pragmatique et se concentrer sur la motivation principale du G-20, l'agriculture.

En effet, depuis l'adoption du Programme de travail de Doha, les pays du G-20 ont espéré l'avancement des négociations dans ce domaine. Force est de constater que deux ans après le lancement de ce programme, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes pour les pays en développement. La suspension des négociations en juillet 2006, et donc l'arrêt de la recherche des objectifs proposés dans le Programme de travail, a signifié un recul pour l'intérêt des pays en développement en général et du Brésil en particulier. L'impasse s'est encore manifestée parmi les principaux acteurs du processus quant aux modalités des négociations en agriculture et à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA).

Avant la suspension des négociations, le Brésil fut l'un des pays à diriger les négociations au sujet de l'agriculture. Une nouveauté fut l'adhésion du Japon au cercle des « parties intéressées » du domaine agricole. Pour ce qui est des subsides aux exportations agricoles, la Déclaration de Hong Kong avait stipulé une période allant jusqu'à 2013 pour la fin de ce type d'entrave au commerce. Il est intéressant de noter que la portion la plus considérable des réductions devait avoir lieu dans la première partie de la période déterminée. Donc, les signes de l'application de ces mesures devraient pouvoir être vérifiées rapidement. Selon un expert du commerce, Bhagirath Lal Das (2006): "Il n'existe aucune raison pour que les subsides aux exportations continuent à exister; la plupart des subsides [des pays industrialisés],

disons quatre-vingt-dix pourcent, devrait être éliminée à la fin de la première année de l'application du résultat des négociations »¹⁶⁹. Le peu de résultats dans cette phase initiale de réductions amène au pessimisme de la part des pays en développement quant au résultat d'ensemble des démarches en cours.

Concernant le soutien interne aux producteurs nationaux, les discussions portent sur des critères techniques relatifs aux différents niveaux d'aide permise. L'accord sur l'agriculture de l'OMC fait une distinction entre les différents types d'aide et les membres ne s'entendent pas souvent sur la classification des types d'aide en question. Du point de vue de certains pays, des subsides qui sont classifiés dans la catégorie « verte » (comportant le soutien interne qui ne provoquerait pas de distorsions dans le commerce) sont également porteurs de distorsions, principalement en raison du manque d'un niveau maximal pour cette catégorie de soutien¹⁷⁰. Comme résultat de l'étendue des niveaux d'aide permis dans la catégorie verte, les États-Unis et l'Union européenne peuvent baisser leur niveaux de subsides interdits par l'OMC sans diminuer leur niveau réel de soutien interne¹⁷¹.

Dans le thème de l'accès aux marchés, très cher aux pays du G-20, les membres de l'OMC se sont entendus sur une réduction des tarifs selon une formule par tranches, chaque tranche étant définie par un niveau de coupure tarifaire. La tranche la plus élevée correspond au niveau de réduction le plus élevé. Sur cette question, le plus grand obstacle provient de l'Union européenne, dont les propositions de réductions ont été jugées insuffisantes et également des États-Unis, qui refusent d'apporter une proposition de réductions plus significative sans la contrepartie de l'Union

¹⁶⁹ Cité dans : KHOR, Martin, « Panorama del estado actual de las negociaciones de la OMC », in *Revista del Sur*, no 168, décembre 2006.

¹⁷⁰ Pour connaître les différents catégories de soutien interne de l'OMC en agriculture, voir : http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm

¹⁷¹ KHOR, Martin, « Panorama del estado actual de las negociaciones de la OMC », in *Revista del Sur*, no 168, décembre 2006.

européenne. La formule présentée par cette dernière équivaut, selon le G-20, à une réduction de 39 % de leur niveau tarifaire, ce qui est très loin des 54 % demandés par ce groupe. De plus, selon la proposition américaine, les réductions exigées de la part des pays en développement devraient être les mêmes que les réductions demandées aux pays développés. Selon la proposition du G-20, cette réduction pourrait se situer autour des 36 %. La variété et le non convergence des propositions négociées ont mené, jusqu'à présent, à des impasses difficiles à résoudre. En résumé, tout semble dépendre de l'évolution des trois éléments clés qui traduisent ce cercle, ou plutôt le « triangle » vicieux des négociations : « les États-Unis devront baisser considérablement leurs niveaux de soutiens internes sur les produits agricoles pour espérer voir l'UE élargir l'accès à son marché des produits agricoles, l'attitude attendue par le G20 pour, à son tour, opérer des coupes sur les tarifs des produits industriels et prendre des engagements pour la libéralisation du commerce des services »¹⁷². Le problème est cependant de savoir qui commence le premier.

Malgré la paralysie des négociations du cycle de Doha à partir de juillet 2006, l'Itamaraty ne semble pas vouloir revoir sa stratégie d'insertion internationale qui privilégie la voie multilatérale. Pour sa part, lors des prochains mois, le Brésil entend respecter les échéanciers et ne pas s'abstenir de faire tout ce qui sera possible de mettre en œuvre pour la poursuite des négociations. Le ministre Celso Amorim ne démontre pas beaucoup d'enthousiasme concernant les négociations bilatérales d'ouverture commerciale. Même si le Mercosur et l'Union européenne devraient reprendre les pourparlers au sujet d'un accord de libre-échange entre les deux blocs, il n'anticipe pas de résultats possibles avant plusieurs mois¹⁷³. De plus, l'Itamaraty

¹⁷² ICTSD, « Signes de dégel à l'OMC, mais l'avenir du cycle de Doha reste encore incertain », in *Passerelles*, vol 5, no 10, décembre 2006.

¹⁷³ Entrevue accordée par le Ministre des Affaires étrangères, Celso Amorim, au quotidien *Valor Econômico*, « Atensões continuarão voltadas para a rodada da OMC, diz o ministro Celso », 09/08/2006.

confirme que les efforts du Brésil demeurent concentrés sur l'OMC, malgré la situation actuelle, et qu'il s'agit surtout de « sauver l'un des édifices les plus importants créés depuis la Deuxième Guerre mondiale ».

3.3. Conclusion

Les relations avec les pays d'Amérique du Sud et les négociations au sein de l'OMC constituent les priorités actuelles de la politique étrangère et commerciale brésilienne. Dans ce chapitre nous avons souligné que dans les deux cas les démarches du Brésil semblent correspondre aux intensions d'une stratégie d'insertion internationale, mais elles se retrouvent souvent enfargées dans des problèmes créées par le manque de convergence des intérêts du Brésil avec ceux des ses partenaires. De plus, et cela est vrai particulièrement dans le cas de ses rapports à l'Amérique du Sud, le souci de la diplomatie brésilienne de ne pas sacrifier l'autonomie nationale au profit d'une intégration plus approfondie dans la région, crée nécessairement des ambiguïtés qui se reflètent dans le ralentissement du processus d'insertion dans son ensemble. Dans le cas de l'OMC, le Brésil fera tout le possible pour maintenir vivant le forum à travers lequel il a déjà obtenu certaines victoires dans des conflits commerciaux. Aussi, la formation récente du G-20 et la victoire obtenue par ce groupe en deux panels agricoles contre des pays développés « légitime à l'interne la stratégie actuelle et confirme, aux yeux des décideurs brésiliens, la position unique qui revient au multilatéralisme dans la stratégie négociatrice brésilienne »¹⁷⁴.

¹⁷⁴ DA MOTTA VEIGA, Pedro, "A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 83, 2005, pp. 2-9.

CONCLUSION

Cet essai a constitué, avant tout, une lecture de la politique commerciale brésilienne sous l'angle de l'approche étatique. Nous avons présenté brièvement, en introduction, les grandes lignes de l'approche qui selon nous est la plus pertinente pour l'analyse de la politique commerciale brésilienne. Nous reconnaissons l'existence d'autres grilles d'analyses possibles, dont la grille pluraliste, plus axée sur le rôle des groupes dans la détermination des politiques. Toutefois, dans le cas de la politique commerciale brésilienne, dont les contours stratégiques sont définis par l'Itamaraty, seule une approche centrée sur l'État pourrait expliciter les fondements des décisions prises en ce domaine.

Nous avons vu à travers cet essai que l'histoire économique et commerciale brésilienne manifeste à travers le passage des différents gouvernements un fort attachement à l'idée de développement et d'autonomie. De plus, l'insertion à l'économie internationale s'imposant de plus en plus comme une stratégie permanente, serait en réalité l'expression du désir très ancien de l'élite brésilienne, constituée d'une « communauté de politique étrangère », de voir le Brésil devenir un acteur incontournable du système international. Toutes les actions de la diplomatie brésilienne, représentée par l'Itamaraty, viseraient la reconnaissance internationale du Brésil dans le but ultime de contribuer au projet de développement national. C'est de cette manière que le commerce, toujours considéré comme un élément intrinsèque au développement économique brésilien, serait lié de façon permanente aux orientations de la politique étrangère brésilienne, et ce, principalement depuis que les négociations commerciales internationales ont gagné autant d'espace dans l'ordre du jour de la politique commerciale brésilienne.

Le premier chapitre fut l'occasion de rendre explicites les principales caractéristiques de l'évolution économique brésilienne et de distinguer les moments de ruptures des moments de continuité. Un important élément de continuité, également souligné au début de cet essai, réside dans le lien toujours existant entre les politiques commerciales et étrangères brésiennes, lien qui s'accroît de plus en plus au fur et à mesure que le Brésil s'insère dans l'économie internationale.

Au niveau national, après avoir examiné en détail le rôle et le fonctionnement des deux principales institutions responsables pour la formulation de la politique commerciale brésilienne (Cacex et Itamaraty), nous avons constaté que l'absence d'ouverture démocratique, vérifiée à travers le dialogue avec le secteur privé, confère à ces instances un pouvoir décisionnel hautement élevé. En fait, le caractère insulaire de ces institutions, mais particulièrement de l'Itamaraty, a toujours été maintenu grâce à une culture propre à cette organisation. Puisque ces institutions très autonomes exercent un rôle d'appui au gouvernement en place, elles contribuent de cette manière au maintien de l'autonomie étatique par rapport à la société, au niveau national, et par rapport aux politiques des autres États, au niveau international.

En ce qui concerne les démarches du Brésil au niveau international, nous avons constaté qu'elles évoquent très souvent une préoccupation constante de préservation de l'autonomie nationale. En raison du respect d'un certain « engagement implicite » entre l'État et la société, les gouvernements ne permettent jamais que les questions commerciales dépassent en importance les questions politiques. Ainsi, même lorsqu'il s'agit de négociations commerciales ou de projets d'intégration, nous observons une subordination marquée de la politique commerciale à la politique étrangère brésilienne. Nous avons vu, qu'autant dans le cas du Mercosur que dans le cadre de l'OMC, les déterminants de la participation du Brésil correspondent beaucoup plus à une vision de la diplomatie brésilienne quant à la place qu'il devrait occuper dans le monde, qu'à des considérations d'ordre strictement économique.

Actuellement, la complexification de l'agenda international du Brésil rend la question de ses relations internationales beaucoup plus vaste, englobant davantage des thématiques. Le secteur privé, de par son importance dans la vie économique d'un pays, doit nécessairement accompagner l'évolution des démarches qui auront une incidence réelle sur son avenir. Reflétant une conscience quant à cette réalité, l'Itamaraty se montre de plus en plus réceptif à un mouvement d'ouverture au sujet de la participation du secteur privé dans le processus décisionnel. Mais il y a beaucoup de progrès à faire en ce domaine. L'agitation récente autour des nouvelles décisions que le Brésil doit prendre ne pourra pas bouleverser en peu de temps une tradition d'autonomie institutionnelle qui est ancrée dans le fonctionnement de l'appareil étatique depuis très longtemps. Pour cette raison, nous croyons que malgré l'émergence de nouveaux acteurs dans le débat domestique sur les négociations commerciales, en dernière instance, c'est l'État, voire l'Itamaraty, qui aura le dernier mot pour encore longtemps.

BIBLIOGRAPHIE

AGUIAR CUNHA, Paulo G., « Industria Nacional e Politica Externa », In FONSECA JUNIOR, Gelson et NABUCO DE CASTRO, Sergio H. (org.), *Temas de Politica Externa II*, vol 1, Ed. Paz e Terra, 1997.

ALMEIDA, Paulo R., "Um exercicio comparative de politica externa; FHC e Lula em perspectiva", in *Coluna de RelNet*, no 9, mois 1-6, 2004.

ALMOND, Gabriel, *The American People and Foreign Policy*, New York, Éd. Praeger, 1960.

BAER, Werner, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, The Economic Growth Center, Yale University, 1965.

BELÉM LOPES, Dawisson; VELLOSO JR., Joelson, "Balanço sobre a inserção internacional do Brasil", in *Contexto Internacional*, vol 26, no 2, juillet-déc. 2004, pp.317-353.

BELLI, BENONI, « O fim da Guerra Fria : algumas implicações para a politica externa brasileira », In *Revista Brasileira de Politica Internacional*, no 1, mês 1-6, 1996.

BIANCHI, Alvaro, « Crise e representação empresarial : o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais », in *Revista de Sociologia e Politica*, no 16, juin, 2001, pp.123-142.

BREDA DOS SANTOS, Norma, « A dimensão multilateral da politica externa brasileira : perfil da produção bibliografica » in *Revista brasileira de politica internacional*, juillet-décembre, vol 45, no 002, pp. 26-45.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, "A reforma do Estado dos anos 90 : logica e mecanismos de controle", dans *Documentos Debate : Estado, Administración Pública y Sociedad*, no. 4 , Sept., Caracas: CLAD, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz, *Development and Crisis in Brazil: 1930-1983*, Westview Press, Inc., 1984.

CÂNDIA VEIGA, João Paulo, "As negociações do governo Lula", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 83, avril-juin 2005, pp. 10-15.

CARNEIRO, Ricardo, *Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no ultimo quarto do século XX*, Ed. Unesp, 2002.

CARTA DE GENEVRA. Document officiel de la délégation brésilienne à Genève.
En ligne : http://www.mre.gov.br/portugues/links/links/omc/carta_genebra.asp

CARVALHO, Maria Izabel V., “Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle”, in *Contexto Internacional*, vol 25, no 2, juillet-décembre 2003, pp. 363-401.

CARVALHO VIEIRA, Marcos Antonio, « Idéias e instituições: uma reflexao sobre a politica externa brasileira do inicio da década de 90”, in *Contexto Internacional*, vol 23, no 2, juillet-déc. 2001, pp.245-91.

CASTANHAR, José Cézar, “Politica econômica no primeiro ano do governo Lula: os desafios da transição e as alternativas para o futuro”, à l’adresse suivante:
<http://www.ebape.fgv.br/novidades/pdf/castanhar.pdf>

CAVALCANTI, C. B. “Tranferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna”, BNDES, Rio de Janeiro, 1988.

CAVALCANTI FERREIRA, Pedro, “Grupos de Interesse, Determinantes da Política Comercial, e Produtividade Industrial”, Fundação Getulio Vargas, 2002.

CERVO, Amado Luiz, “Politica de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, no 40, vol 2, 1997, pp.5-26.

CERVO, Amado Luiz, “A politica exterior: de Cardoso a Lula”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, no 46, vol 1, 2003, pp.5-11.

COHEN, Benjamin J. (dir.), *American Foreign Economic Policy. Essays and Comments*, New York, Harper and Row, 1968.

DE PAIVA ABREU, Marcelo, “ Brazil, the GATT, and the WTO: history and prospects”, in *Texto para discussão* no 392, Departamento de Economia da Puc, 1998.

DA MOTTA VEIGA, Pedro, “O policy making da politica comercial no Brasil: Os caminhos da transição”, in *El processo de formulacion de la politica comercial. Nivel*

uno de un juego de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental, *Intal*, Documento de Divulgación 13, mars 2002.

DA MOTTA VEIGA, Pedro; MAGNO IGLESIAS, Roberto, "A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior", in PINHEIRO, Armando C.; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia V. (org.), *O desafio das exportações*, Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

DA MOTTA VEIGA, Pedro, "Trade policy-making in Brazil: changing patterns in State – civil society relationship", octobre 2004.

DA MOTTA VEIGA, Pedro, "Formulação de políticas comerciais no Brasil. A mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 86, jan-mars 2006, pp. 9-86.

DA MOTTA VEIGA, Pedro, "As negociações comerciais sob Lula: o nacional-desenvolvimentismo repaginado", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 87, avril-juin 2006, pp. 40-44.

DA MOTTA VEIGA, Pedro, "A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 83, 2005, pp. 2-9.

DANILEVICZ PEREIRA, Analucia, "O Brasil em crise e o mundo em transição: a política exterior brasileira de Sarney a Collor", in *Ciências e letras*, Porto Alegre, no 37, pp.295-316, janv-juin 2005.

DE SOUZA, Amaury, « A agenda internacional do Brasil : um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa », Centro de Estudos Brasileiro de Relações internacionais, Rio de Janeiro, mimeo, 2002.

Dictionnaire des sciences économiques, Éd. Armand Colin, 2001, p.327.

DINIZ, Eli, "Empresariado industrial e estratégias de desenvolvimento", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 18, no 52, 2003, pp.15-34.

EVANS, Peter, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, 1995.

FAUCHER, Philippe, *Le Brésil des militaires*, Presses de l'Université de Montréal, 1981.

FAUSTO, Boris, *Historia concisa do Brasil*, Sao Paulo : Ed.USP, 2002.

FISHLOW, Albert, "A economia politica do ajustamento brasileiro aos choques do petroleo (1974/1984)", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, no 3, déc. 1986.

FONSECA, Pedro D., « Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930 », in *Revista de Economia Política*, vol 23, no 1, jan-mars 2003, pp.133-148.

FORTIN, Jean-François, « Analyse de la politique commerciale. État des travaux », In *Études Internationales*, vol. XXXVI, no 3, septembre 2005.

FURTADO, Celso, *La formation économique du Brésil: de l'époque coloniale aux temps modernes*, France, Publisud, 1998, 2ième edition (première en 1972).

GIAMBIAGI, Fabio; BARENBOIM, Igor; « Mercosul : por uma nova estratégia brasileira », in *Texto para discussão*, IPEA, novembre 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; MARKWALD, Ricardo, "A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosul ou "lonely runner"", in *Texto para Discussão*, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro, 2002.

GOLDSTEIN, Judith, "The State and American Foreign Economic Policy", In *International Organisation: Ideas, Institutions and American Trade Policy*, vol. 42, no 1, hiver 1988, pp.179-217.

GOUREVITCH, Peter, « International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty. Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896 », *Journal of Interdisciplinary History*, vol. VIII, no 2, 1977, pp. 281-313.

GUIMARAES, Edson P. "Uma avaliação retrospectiva da politica de exportação no Brasil", in *Estudos em comércio exterior*, no 1, no 1, juillet-déc. 1996.

HAGGARD, Stephan, "The institutional foundations of hegemony: explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934", in *International Organisation*, vol. 42, no 1, hiver 1988, pp.91-119.

HALL, Peter, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986.

ICTSD, « Signes de dégelé à l'OMC, mais l'avenir du cycle de Doha reste encore incertain », in *Passerelles*, vol 5, no 10, décembre 2006.

IKENBERRY, John G., LAKE, David A. et MASTANDUNO, Michael, (dir.), "Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy", In *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1988, p.7.

IKENBERRY, John G., *The State and American Foreign Economic Policy, Conclusion: An institutional Approach to American Foreign Economic Policy*, In *International Organisation*, vol. 42, no 1, hiver 1988, pp.179-217.

JANK, Marcos; NASSAR, André, TACHINARDI, Maria H., "Brasil, potência agrícola mundial", En ligne: <http://www.granos.agr.br/arquivos/2124867993.pdf>

JANK, Marcos, « O risco da mala sem alça », Folha de São Paulo, 05/10/04.

JANK, Marcos (coord.); ARAUJO, Leandro R.; LIMA, Rodrigo; JUNQUEIRA, Carla, "Chapitre II: Agricultura", In JANK, Marcos (coord.), *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*, Éd. Aduaneiras, 2005.

JASMIN, Éric; ZINI, Sylvain, Fiche économique : le Mercosur (1990-2006), *Observatoire des Amériques*.

En ligne : http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-oda.php3?id_article=2863

KANDIR, A. *A dinâmica da inflação*. Sao Paulo: Nobel, 1989.

KHOR, Martin, « Panorama del estado actual de las negociaciones de la OMC », in *Revista del Sur*, no 168, décembre 2006.

KINGSTONE, Peter R., "Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business: Lessons from the Case of IEDI", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, no 4, 1998, pp. 73-95.

LAFER, Celso, "Brasil : dilemas e desafios da politica externa", In *Estudos Avançados*, vol 14, no 38, 2000.

LAMPREIA, Luiz Felipe, "A politica externa do governo FHC: continuidade e renovação", in *Revista Brasileira de Politica International*, vol 42, no 2, 1998, pp. 5-17.

LAMPREIA, Luiz Felipe, Discours lors de la III Session de la Conférence ministérielle de l'OMC, Seattle, 30 novembre, 1999.

LIMDBLOM, Charles, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books, 1977.

LINS DA SILVA, Carlos Eduardo, "Política e comércio exterior", In LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, pp.295-329.

LOUNGNARATH, Vilaysoun, "Le mécanisme de règlement des différends", In DEBLOCK, Christian (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?*, Éd. Fides 2002.

MACHADO, Heloisa, « Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945-1979 », In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 46, no 1, 2003, pp.39-65.

MANCUSO, Wagner P.; OLIVEIRA, Amâncio J., "Abertura econômica, liderança política e ação coletiva do empresariado no Brasil contemporâneo: os planos doméstico e internacional". Travail présenté dans le cadre du workshop "Institutions, groupes d'intérêt et développement", réalisé le 30 septembre 2005.

MANSFIELD, Edward D.; MILNER, Helen V.; et ROSENDORFF, B. Peter, « Why Democracies Cooperate More. Electoral Control and International Trade Agreements », *International Organization*, vol. 56, no 3, 2002, pp. 477-513.

MARCH, James G. et OLSEN, Johan P. (1984), «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, no 78, p. 741.

MARCONINI, Mario, « Trade Policy-Making Process in Brazil », Inter-American Development Bank (IADB), mars 2005.

MARINHO MATHIAS, Joao Felipe C., « Brasil e Asia : padroes de desenvolvimento e crise », Instituto de Economia, UFRJ, 1999.

MARKWALD, Ricardo Andrés, "Política externa commercial do governo Lula: o caso do Mercosul", in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 19, vol 83, avril-juin 2005, pp.21-31.

MILNER, Helen, « Trading Places. Industries for Free Trade », In *World Politics*, vol. 40, no 3, 1988, pp. 350-376

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana, “O G20 e a reunião ministeral de Cancun: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões”, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 79, 2003.

NASSIF, Luis, “Politica macroeconômica e ajuste fiscal”, In LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, pp.39-70.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina; CÂNDIA VEIGA, Joao Paulo, “Politica Externa e Negociações Internacionais”, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 87, juin 2006.

OLSON, Mancur, *La logique de l'action collective*, 1965.

PIO, Carlos, « Liberalização do comércio : padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais », En ligne : <http://www.unb.br/irel/carlospio/liberalizacao.pdf>

POLÔNIA RIOS, Sandra, “O impasse em Cancun e os impasses sobre a agenda brasileira”, En ligne: <http://www.funcex.com.br/bases/77-SPL-Cancun.pdf>

PRESTO SANTANA, Helton R., “Grupos de interesse e a politica externa brasileira para a ALCA”, in *Contexto Internacional*, vol 23, no 1, janv-juin 2001, pp. 167-196.

REGO, J. M. (org.), *Inflação e hiperinflação*. Sao Paulo: Ed. Unicamp, 1990

SALLUM Jr., Brasílio, « Le libéralisme à la croisé des chemins au Brésil », *Revue Tiers Monde*, t. XLII, no167, juillet-septembre 2001, pp.515-536.

SEITENFUS, *Para uma nova politica externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SHAPIRO, Helen, “Análisis de las politicas de promocion des exportaciones de Brasil”, in *Integracion y Comercio*, Intal, no 3, septembre-décembre, 1997.

SKOCTPOL, Theda, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, *Bringing the State Back In*, 1985.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica, Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities », in *International Affairs*, 82, 1, 2006, pp.21-40.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano, “Brazilian Congress and Foreign Trade Policy”, sept. 1998.

SUZIGAN, Wilson, *Industria Brasileira, Origem e Desenvolvimento*, Sao Paulo : Ed. Hucitec-Unicamp, 2000.

TURCOTTE, Sylvain F., “La politique commerciale brésilienne, le MERCOSUR et le libre-échange dans les Amériques », in *Études internationales*, vol. XXXII, no 4, déc. 2001.

VERSIANI, F.; SUZIGAN, W., “O processo brasileiro de industrialização: uma visao geral, Departamento de Economia”, *Série textos didaticos*, no 10, Brasília, juin 1990.

VIANA, Francisco, “Industria e tecnologia”, In LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, pp. 137-177.

VIGEVANI, Tullo; DE OLIVEIRA, Marcelo F., “A politica externa brasileira na era FHC: um exercicio de autonomia pela integração”, in *Tempo Social*, vol 15, no 2, nov. 2004, pp.31-61.

WEHLING, Arno, « Visão de Rio Branco – o homem de estado e os fundamentos da sua politica », MRE. En ligne:
<http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/Bar%C3%A3o%20do%20Rio%20Branco/Arno%20Wehling.doc>

WILLIAMSON, John, A short history of the Washington Consensus:
 En ligne: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>